



## **COMPETITIVIDAD DE LAS *MIPYME* EN CENTROAMÉRICA**

### **Políticas de fomento y “mejores prácticas”**

---

Se le dio esta signatura a petición de Santiago, porque se iba a publicar en Nueva York.



## ÍNDICE

### PRESENTACIÓN

#### I. FOMENTO DE LA ECONOMÍA Y DEL EMPLEO: NUEVOS DESAFÍOS Y ENFOQUES EN LA COOPERACIÓN TÉCNICA ALEMANA

1. Introducción
2. La necesidad de nuevos modelos en la cooperación técnica alemana
3. El fomento de la economía y del empleo en el proceso de cambio
4. Las nuevas directrices de fomento de la economía y del empleo en Centroamérica y el Caribe
5. Proyectos regionales como norma en el futuro
6. Conclusiones y perspectivas

#### II. CONDICIONES Y RETOS DE LAS MIPYME EN CENTROAMÉRICA. PROPUESTAS DE POLÍTICAS

##### Introducción

1. Antecedentes
2. Entorno y condiciones de las MIPYME en Centroamérica
3. Conclusiones: Estrategias y propuestas de política

### Bibliografía

#### III. EL SALVADOR: COMPETITIVIDAD DE LAS MIPYME

1. Introducción
2. Un reto fundamental del nuevo entorno internacional
3. La evolución de las MIPYME en El Salvador
4. El marco institucional de apoyo a las MYPE
5. Elementos de una política de competitividad para las MYPE
6. Casos exitosos de competitividad en el sector MYPE

### Bibliografía

#### IV. GUATEMALA: COMPETITIVIDAD DE LAS MIPYME

1. Introducción
2. La evolución de las MIPYME en Guatemala en la década de los noventa
3. El marco institucional de apoyo a las MIPYME

4. Principales obstáculos para el desarrollo de las MIPYME
5. Dos casos de competitividad exitosos
6. Conclusiones y recomendaciones

Anexo: Algunas notas sobre la metodología utilizada para la elaboración de los cuadros sobre el empleo

## Bibliografía

### V. HONDURAS: COMPETITIVIDAD DE LAS MIPYME

1. Introducción
2. Situación general de las MIPYME y competitividad del sector
3. Competitividad sistémica de las MIPYME en Honduras: Logros y obstáculos
4. Dos casos exitosos de las MIPYME hondureñas
5. Elementos de una estrategia de promoción de la competitividad de las MIPYME

Anexo: Lista de las instituciones y personas consultadas

## Bibliografía

### VI. NICARAGUA: COMPETITIVIDAD DE LAS MIPYME

1. Introducción
2. Situación de las MIPYME y desarrollo del sector
3. Los obstáculos relevantes para el desarrollo del sector MIPYME
4. Políticas de apoyo al sector MIPYME y a su competitividad
5. Reflexiones sobre temas relevantes para el desarrollo de las MIPYME
6. Posibles lineamientos estratégicos
7. Casos seleccionados y exitosos de competitividad en el sector

Anexo: La representatividad de las PYME en la industria nacional en 1995

## Bibliografía

## PRESENTACIÓN

A fines de 1999 se iniciaron los trabajos del proyecto “Competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME) en Centroamérica”, que fue desarrollado conjuntamente por la Agencia Alemana de Cooperación (GTZ, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) y la Sede Subregional en México de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Su resultado se presenta ahora en la serie de estudios que componen los diversos capítulos de este libro. Con esta investigación se enriquece la trayectoria de los aportes de la CEPAL en el tema del desarrollo y la competitividad de las MIPYME como parte de su análisis sobre la estrategia de transformación productiva en la región de Centroamérica en los últimos 10 años.<sup>1</sup> El enfoque adoptado en el Proyecto de Fomento a la Micro y Pequeña Empresa (PROMYPE) de la GTZ, así como el criterio sistémico utilizado por la CEPAL en este tipo de análisis representaron una contribución sustancial para lograr informes sólidos y consistentes con una metodología de análisis común a todas las economías incluidas en este volumen. Una discusión final de los documentos se llevó a cabo a fines de mayo de 2002 en una reunión efectuada en las oficinas de la CEPAL en México, que contó con la participación de consultores, representantes de la GTZ, de la CEPAL y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En dicha ocasión se sostuvo un intercambio de puntos de vista muy fructífero sobre la viabilidad de las propuestas sugeridas en los informes nacionales.

En el marco del proyecto mencionado se efectuaron estudios en cuatro países de la subregión —Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua— y un análisis regional a partir de los documentos nacionales. Los trabajos por país fueron responsabilidad de cuatro consultores, cada uno de los cuales efectuó un análisis nacional. La ejecución del proyecto estuvo a cargo de la CEPAL y contó de forma decisiva con el apoyo de las oficinas y programas de la GTZ en cada uno de los países.

El objetivo de los documentos elaborados es, a partir de un enfoque sistémico de competitividad, proveer un conocimiento preciso del medio institucional, de las políticas sectoriales, y otros elementos que influyen sobre el desempeño de las MIPYME y sus propietarios, incluyendo programas y prácticas de las organizaciones privadas para apoyar el desarrollo de dicho sector. Adicionalmente, y con base en dos estudios de caso en cada país, se trató de identificar aquellos elementos que han generado condiciones propicias para impulsar el éxito de las MIPYME. Así, en los capítulos correspondientes se ofrece un análisis de las entidades y organizaciones involucradas en el desarrollo del sector, de los factores cruciales que participan en el diseño y aplicación exitosa de políticas de fomento —tanto del gobierno como de instituciones privadas— y de la forma como inciden en la posición competitiva de las micro, pequeñas y medianas empresas en Centroamérica. Otra meta del proyecto consistió en propiciar un espacio de diálogo regional y nacional entre los representantes relevantes de las organizaciones gubernamentales y las instituciones de fomento en los países centroamericanos,

---

<sup>1</sup> Entre los trabajos elaborados por la CEPAL en este ámbito conviene mencionar la Agenda de Modernización Industrial de Centroamérica.

mediante la celebración de foros de discusión, los cuales a su vez aportaron un marco de referencia para una política de competitividad de las MIPYME en Centroamérica, apoyándose en el análisis de los casos exitosos o “mejores prácticas” seleccionadas. Merced a estas múltiples actividades fue posible identificar instrumentos de fomento de programas y proyectos de apoyo a las MIPYME de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, auspiciados por organizaciones públicas y privadas. Los métodos empleados en esas experiencias son susceptibles de replicarse en otros escenarios similares o diferentes a los originales..

Asimismo, corresponde hacer un especial reconocimiento a los funcionarios de la CEPAL, la GTZ y otras instituciones que participaron de forma activa en la elaboración de los documentos y estudios nacionales. Por parte de la GTZ fueron valiosas las colaboraciones brindadas por Jürgen Klenk, Coordinador del PROMYPE/GTZ en Honduras; así como la de Frank Wältring, Asistente del Programa PROMYPE/GTZ. Valga destacar también a Nieves Álvarez del Programa Fortalece/GTZ de El Salvador; Lorena Gómez y Meter Hauschnik de CANACINTRA/GTZ en México; Markus Hiller del Programa Promoción Empresarial de INDE/ACODEP/GTZ Nicaragua y Michael Nebelung, Coordinador PROMOCAP/GTZ Guatemala.

La coordinación general del proyecto por parte de la CEPAL estuvo a cargo de René A. Hernández, Oficial de Asuntos Económicos, y de Claudia Schatan, Jefa de la Unidad de Desarrollo Industrial. Se agradece de forma especial los aportes, comentarios y el apoyo recibidos de Liliana Castilleja, Asistente de Investigación de la CEPAL, Wilson Peres, Jefe de la Unidad de Desarrollo Industrial y Tecnológico de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial, y de Guillermo Labarca, Oficial de Asuntos Económicos de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial. También se debe mencionar la labor de Geovanny Castillo, Director del Proyecto Entorno Empresarial de FUNDES, Costa Rica.

Finalmente, es importante destacar el trabajo de los consultores nacionales que participaron y elaboraron los documentos por país: Ernesto Galdámez por El Salvador; Alexander Segovia por Guatemala; Frans Kerkhoff por Honduras; Mario Davide Parrilli por Nicaragua, y Enrique Dussel Peters, autor de la síntesis regional.

## CAPÍTULO I

# FOMENTO DE LA ECONOMÍA Y DEL EMPLEO: NUEVOS DESAFÍOS Y ENFOQUES DE LA COOPERACIÓN TÉCNICA ALEMANA <sup>1</sup>

*Jürgen Klenk*  
*Frank Wältring*

---

<sup>1</sup> Gran parte de la cooperación técnica pública bilateral de Alemania es ejecutada por la *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GMBH* (Agencia Alemana de Cooperación Técnica) con sede en Eschborn.





## 1. Introducción

Los estudios contenidos en esta publicación sobre competitividad en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua ofrecen abundante información nueva, ejemplos exitosos y propuestas de política para el fortalecimiento de la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME) en Centroamérica. Al mismo tiempo, el proyecto de investigación realizado por la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) refleja el proceso de búsqueda de nuevos conocimientos, enfoques e instrumentos para el trabajo en esta región en materia de política económica y del desarrollo.

El fomento de las MIPYME ha sido considerado un tema de moda en los últimos años. No obstante, los estudios presentes y la literatura contemporánea revelan que la intensidad del empleo y la creación de valor agregado de las MIPYME tienen una importancia decisiva para la competitividad y la generación de ingreso en Centroamérica. En el marco del cambio global, este segmento empresarial enfrenta el desafío de ajustarse a las nuevas estructuras de la competencia y crecer en ese contexto. De ahí la necesidad de políticas de fomento adecuadas para el desarrollo social y económico. Sin embargo, en el pasado se creía en la posibilidad de responder a los problemas económicos de las MIPYME con proyectos aislados. Los estudios por país muestran que la última década ha estado marcada por una intensa actividad en la generación de instituciones y programas, tanto por parte de las entidades estatales como de instancias de la cooperación internacional al desarrollo. Con todo, al analizar con mayor profundidad sus resultados, éstos arrojan poca efectividad. En general, los estudios revelan la necesidad de aplicar enfoques integrales en materia de fomento de la economía, así como impulsar el fortalecimiento de instituciones, sobre todo en el nivel político, lo que requiere lograr consensos entre actores clave en la economía y la política de desarrollo. Estos resultados confirman en esencia la orientación de la GTZ en cuanto a utilizar como instrumento de análisis y de implementación de programas la “competitividad sistémica”, así como la concentración de sus actividades de ejecución en instituciones y actores del nivel meso.

Una mirada diferenciada a la problemática de los diversos sectores empresariales, una orientación especializada de instrumentos de fomento, y una focalización en las empresas orientadas al mercado con potencial de crecimiento, son elementos indispensables para el fortalecimiento de la competitividad y de la capacidad de generación de empleo de las MIPYME. El principal desafío no consiste en maniobrar con recetas, sino más bien elaborar instrumentos de asesoría innovadores y en formular recomendaciones de políticas a los problemas nacionales y regionales, así como definir líneas de acción que posibiliten una forma de proceder profesional y en busca de objetivos para abordar los problemas existentes. Para muchas instituciones de desarrollo como la GTZ, esto significa aplicar sus instrumentos cada vez más como herramientas orientadas a la demanda y reagruparlas para cada caso en particular (enfoque *tool-kit*).

Los cambios globales en la década de 1990 no sólo han provocado una transformación estructural económica, sino que también han puesto en duda los enfoques de la política de desarrollo. La cooperación al desarrollo tiene el desafío de evaluar sus enfoques con respecto a su eficiencia y eficacia. A su vez, las fuertes expectativas respecto de la cooperación al desarrollo

deben relativizarse. El fomento de la economía sólo es efectivo si se fortalece, se lo apoya y es demandado por las numerosas fuerzas políticas y sociales.

En Centroamérica, la discusión sobre estos temas no es nueva. Al contrario, este libro refleja la continuación de esta discusión. Los proyectos de la GTZ en el sector del fomento de la economía y del empleo han desarrollado en los últimos años nuevos productos, estrategias y directrices. El objetivo de estas actividades no consiste sólo en poner en marcha un proceso de búsqueda y aprendizaje de nivel teórico, sino también se procura llevarlo a la práctica. A su vez, se pretende representar una posición diferenciada de los enfoques y proyectos de algunos cooperantes, al tiempo que se expone con claridad un perfil propio de fomento entre la comunidad internacional de donantes.

La presente sección tiene como objetivo presentar las directrices de la GTZ con relación al fomento de la economía y del empleo en Centroamérica. El apartado 2 proporciona un panorama sobre los problemas socioeconómicos en Centroamérica, y de los que de allí se derivan para el fomento de la economía y del empleo. En la sección 3 se exponen los procesos de cambio y reforma dentro de la Cooperación Técnica Alemana. En ésta se sostiene que la GTZ forma parte del discurso internacional sobre el desarrollo, a la vez que representa nuevas posiciones. Al mismo tiempo, la Agencia ha comenzado a perfeccionar su labor mediante una mejor gestión del conocimiento y de la calidad, y a través de nuevas estructuras organizativas. Los enfoques sistémicos se han introducido al estudio del fomento de la economía y del empleo, lo que ha conducido a principios, productos y procedimientos más flexibles. En el cuarto título se pone especial atención al papel pionero de los programas de fomento de la economía y del empleo en Centroamérica. En los últimos años se han implantado nuevas normas cualitativas mediante la elaboración de nuevas directrices y de una cooperación regional más intensa para el desarrollo de productos y enfoques conceptuales. Los estudios presentados aluden a nuevas áreas de trabajo que serán analizadas por los programas de fomento de la economía y del empleo de la GTZ (en adelante, los Programas de la GTZ).

## **2. La necesidad de nuevos modelos en la cooperación técnica alemana**

Aunque en los últimos 10 años algunos indicadores económicos y sociales en los países de Centroamérica y del Caribe se desarrollaron positivamente, en general los problemas estructurales internos se agudizaron por las exigencias de la globalización. Las consecuencias se aprecian en la falta de crecimiento, elevación del desempleo, aumento de la pobreza, el todavía alto ritmo de incremento de la población y subempleo, la disparidad entre la ciudad y el campo, un deterioro en expansión de los recursos naturales (entre otros, el recurso forestal), y el consiguiente agravamiento de la dislocación estructural. Además, los proyectos de fomento de la economía y el empleo tienen que orientarse a la sostenibilidad y poseer relevancia política. Esto significa que deben desarrollarse como programas, considerando los sistemas sociales y económicos. Por ello, la coordinación de las diversas actividades de los donantes en prioridades de fomento nacional o regional debería ser una meta (por ejemplo, aportes de la comunidad internacional a sectores de la economía claramente definidos, con potencial de desarrollo).

Otro punto de partida importante en los últimos años son las estrategias de combate a la pobreza en Centroamérica. En este punto no deberían de surgir contradicciones entre la reducción

de la pobreza y el fomento de la economía y del empleo, sino que se debería discutir sobre la estrecha interdependencia de ambos temas. En este contexto, los Proyectos de la GTZ han afinado su perfil con relación a la política de fomento del empleo sostenible y de la generación de ingresos, con miras a la reducción estructural de la pobreza, que no debe orientarse a actividades de corto plazo con carácter social, sino fundamentarse en las posibilidades de largo plazo de los países de Centroamérica. En consecuencia, no se trata de una política social, sino de una forma de generar las condiciones del desarrollo económico.

Por su número y potencial de desarrollo, las MIPYME constituyen la columna vertebral para la competitividad de los países centroamericanos. Los presentes estudios exponen los problemas comunes y los específicos de cada país que caracterizan a este sector empresarial en la región. Entre los problemas comunes se cuentan, además de la falta de políticas gubernamentales de fomento integral, la débil orientación innovadora y tecnológica de las empresas, la inexistencia de ofertas crediticias para inversiones de largo plazo, así como la carencia de informaciones de mercado y canales de comercialización. Al mismo tiempo, se registra un crecimiento de las actividades industriales de subsistencia a causa de las pocas posibilidades de empleo y generación de ingresos en otros sectores de la economía. Estas empresas presentan condiciones precarias de trabajo y escasas posibilidades de acumulación de capital debido a la pobre seguridad social. Generalmente están presentes en el comercio y se caracterizan por la compraventa de productos de consumo. En contraste, han disminuido las pequeñas empresas que surgen por iniciativa empresarial, con visión de largo plazo, que se orientan al mercado y poseen potencial de crecimiento y de creación de empleo. No obstante, estas empresas difícilmente se pueden mantener, o bien fortalecer su competitividad en procesos globales de cambio a raíz del débil entorno empresarial y de apoyo. En Centroamérica, las pequeñas empresas industriales y las asociaciones de la micro y pequeña industria anteriormente eran los grupos meta de los proyectos; ahora se considera el valioso papel de las empresas medianas y grandes. El apoyo a las empresas, desde las micro a las medianas y el aliento de relaciones económicas conjuntas (integración horizontal o vertical), son ahora temas tan importantes como la formulación de estrategias nacionales o sectoriales de desarrollo o el impulso a la integración económica de los países centroamericanos.

### **3. El fomento de la economía y del empleo en el proceso de cambio**

El desafío de los diversos actores políticos consiste en descubrir nuevos campos de acción efectiva entre las complejas constelaciones de las MIPYME. La GTZ ha abierto nuevos senderos a este respecto en los últimos años. A continuación, se presentan los enfoques reformadores en las instituciones de cooperación al desarrollo, así como con relación al fomento de la economía y del empleo.

#### **a) Posicionamiento de la GTZ en el discurso internacional**

En el pasado se asumió en el nivel nacional e internacional un discurso que produjo una variedad de nuevas percepciones y enfoques de fomento del desarrollo. Al mismo tiempo, las intervenciones estatales (sustitución de importaciones o neoliberales) o sencillamente macroeconómicas, así como las intervenciones no diferenciadas de los proyectos de la

Cooperación Internacional al Desarrollo, han arrojado a menudo un efecto limitado. En el mejor de los casos se han logrado cambios incrementales. Con todo, la práctica de la política de desarrollo se contemplaba de tal manera que no se respondía al muy difuso sector empresarial de las MIPYME con la complejidad necesaria para elevar su competitividad.

La discusión de las últimas décadas ha rebasado la dicotomía en los enfoques. Las grandes instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), le dedican al sector de las MIPYME cada vez mayor atención. Asimismo, en algunas organizaciones bilaterales para el desarrollo, como la GTZ, el enfoque sistémico como marco de análisis de problemas y campos de acción de la competitividad ha obtenido mayor influencia. Se toma conciencia de que mejoras en el nivel macro (como la estabilidad monetaria, baja inflación, balanza comercial positiva y presupuestos equilibrados) no son suficientes para la competitividad y el desarrollo. A la par de la estabilidad macroeconómica, el nivel meso tiene una importancia decisiva en el incremento de la competitividad y en el fomento del empleo. A este nivel se le denomina comúnmente “el mundo institucional”. Se trata en especial de la fuerza innovadora y la capacidad de organización y de reforma de las instituciones en el entorno económico y social (entre otras, las universidades, las iniciativas ciudadanas, instituciones de salud, instituciones educativas, instituciones de fomento del entorno empresarial como las asociaciones, cámaras, sindicatos, y las redes de cooperación entre grupos de la sociedad, el sector privado y el sector público y los empresarios).

La GTZ ha contribuido a la discusión sobre la necesidad de instrumentos más complejos de análisis y acción de la competitividad en los últimos años y se ha esforzado porque el modelo de la “competitividad sistémica”, desarrollado en el Instituto Alemán para la Política de Desarrollo de Berlín, sea tomado como base de discusión en conferencias internacionales (véanse los gráficos 1 y 2).<sup>1</sup> Con este instrumento, la GTZ ha ocupado una posición más abierta que otras instituciones especializadas en la discusión sobre política de desarrollo. Se distancia tanto de la reflexión de Michael Porter, que se orienta al nivel empresarial, como de las posiciones macroeconómicas que sostienen la mayoría de las instituciones multilaterales de desarrollo.

---

<sup>1</sup> Esser K., W. Hillebrand, D. Messner y J. Meyer-Stamer (1996), “Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política”, *Revista de la CEPAL*, No. 59, Santiago de Chile, págs. 39-52; <http://www.meyer-stamer.de/1996/cepal.htm>.

Gráfico 1

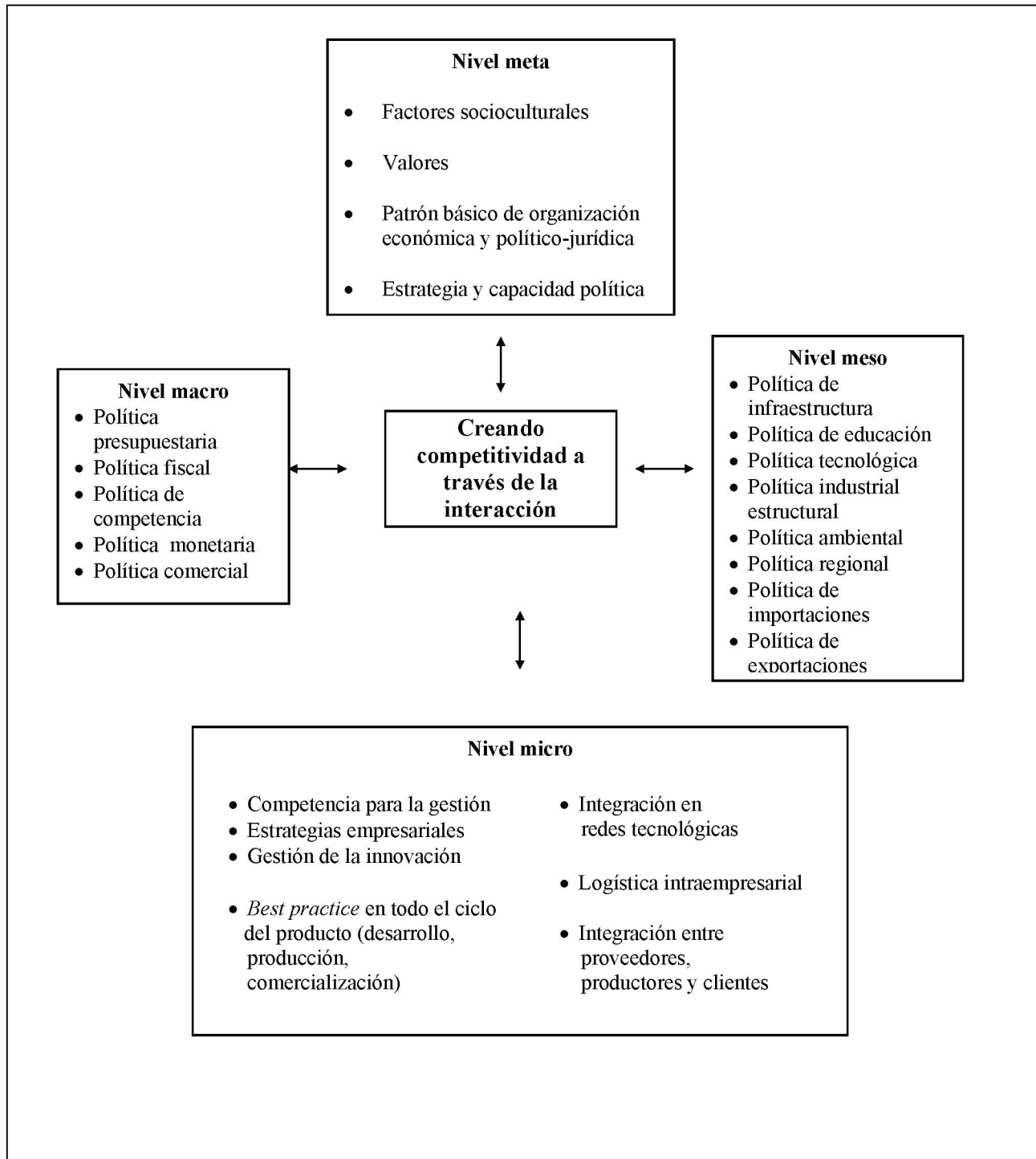
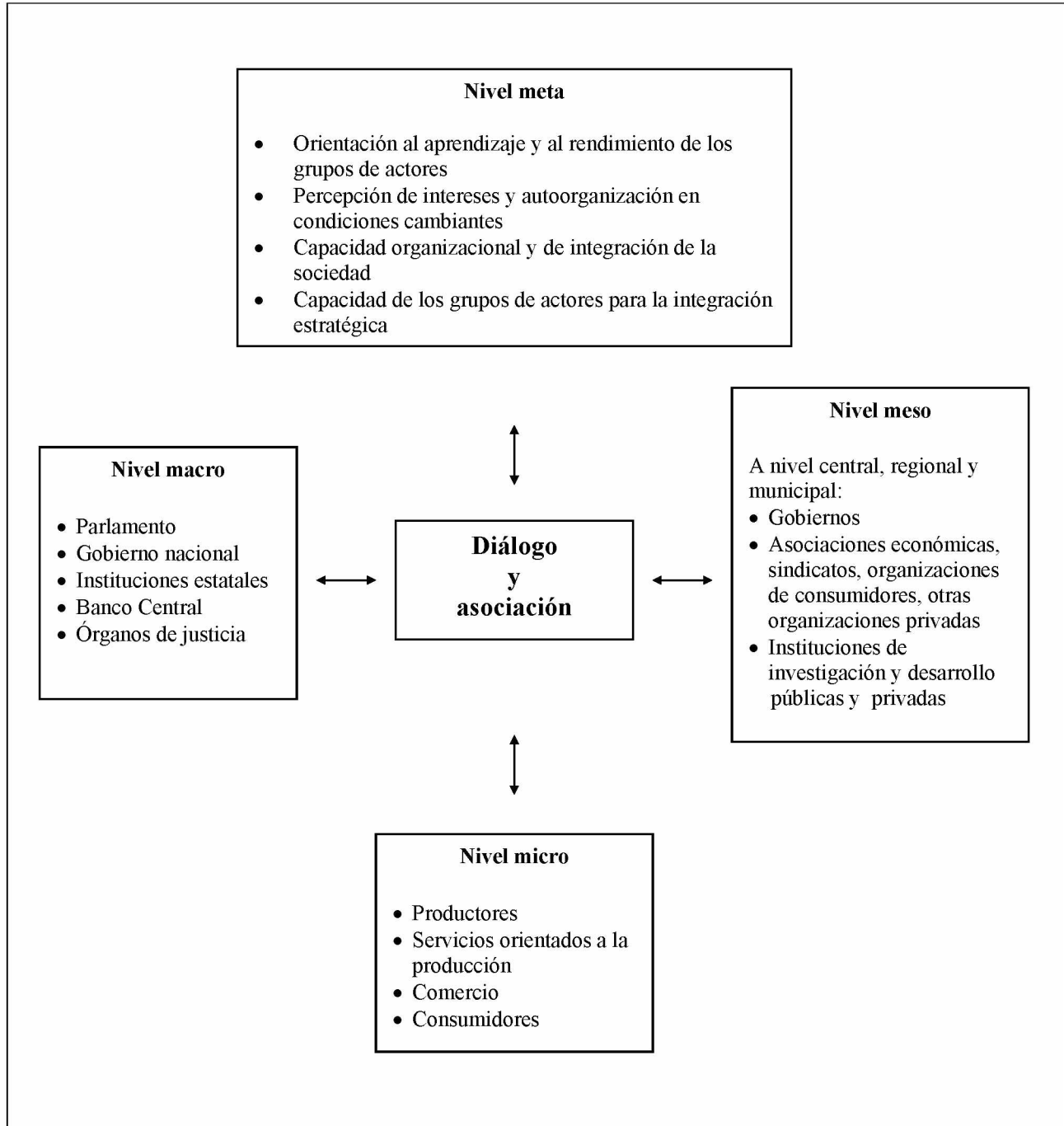
**DETERMINANTES DE LA COMPETITIVIDAD SISTÉMICA**

Gráfico 2

**DETERMINANTES DE LA COMPETITIVIDAD SISTÉMICA: CAPACIDAD  
ESTRATÉGICA DE LOS GRUPOS DE ACTORES**



En opinión de la GTZ, la competitividad sistémica guarda relación con la acción compleja de factores empresariales, institucionales y políticos, por lo cual al nivel meso (instituciones de fomento y políticas al nivel meso) le corresponde un papel decisivo como correa de transmisión entre las empresas y la política.

En diversos comités de donantes y grupos de trabajo (como el Committee of Donor Agencies for Small Enterprise Development) se ha reconocido la importancia de las MIPYME y la competitividad. En el marco de la discusión sobre competitividad hay consenso respecto de que el fortalecimiento del entorno empresarial es crucial para el desarrollo de las MIPYME. El debate más reciente sobre política de desarrollo en relación con el tema *business enabling environment* <sup>2</sup> refleja claramente la importancia del entorno empresarial (instituciones y políticas a nivel meso, véase de nuevo el gráfico 2). Fundamentalmente se coincide en tres puntos:

- i) Hay condiciones negativas del entorno empresarial que afectan por igual a las pequeñas y a las grandes empresas (falta de estabilidad económica, insuficientes inversiones en infraestructura y recursos humanos, sistemas de financiamiento ineficientes);
- ii) Se registra una diversidad de obstáculos adicionales para las micro y pequeñas empresas (acceso a mercados, escollos burocráticos y administrativos, pocas ventajas de escala, entre otras), y
- iii) El tipo del enfoque estatal sobre políticas de fomento de las MIPYME es decisivo para su efectividad. Un entorno empresarial que estimula entre los empresarios las innovaciones y la competitividad necesita de una política coordinada.

Una de las diferencias fundamentales en la reciente discusión de política de desarrollo se refiere al papel que le corresponde al sector público y al sector privado en la evolución del desarrollo socioeconómico. Así, por ejemplo, el Banco Mundial y el BID se centran prioritariamente en las condiciones generales del entorno que afecta a todas las empresas y le otorgan al sector privado mucha importancia para el mejoramiento de estas condiciones del entorno, como el fortalecimiento del papel del sector privado en los sistemas de salud, de infraestructura, educación y seguridad social, entre otros.

También la GTZ resalta este enunciado, aunque en su opinión el papel de las organizaciones del entorno y del Estado parece ser más importante. La GTZ se diferencia y mantiene una nueva posición frente a otros donantes con el enfoque de la competitividad sistémica como marco de análisis y de acción (véase de nuevo el gráfico 2).

Así, se le confiere un papel a las políticas de nivel macro, y se contempla su campo de intervención y acción en el nivel micro, pero sobre todo en el nivel meso. Con ello se descartan las actividades aisladas de nivel micro (fomento individual de empresas, asesoría empresarial con orientación técnica), y se asume que la asesoría en el ámbito político, institucional y de

---

<sup>2</sup> Committee of Donor Agencies for Small Enterprise Development, *Proposal for Work Program of the Working Group on Business Enabling Environment*, Stockholm 2001, pág. 5; <http://www.intercoop.ch/sed/download/report-stockholm-20010917.pdf>.

mediación son las nuevas prioridades de trabajo de la GTZ en materia de fomento de la economía y del empleo en Centroamérica.

#### **b) La creciente importancia del fomento de la economía y del empleo en Centroamérica**

Además de la nueva orientación sistémica, en la década de 1990 se ha dado una transformación organizativa en el interior de la GTZ, en acuerdo con el Ministerio Federal de Cooperación y Desarrollo Económico (BMZ). El objetivo es incrementar su efectividad a través de la formulación de los principios y estrategias de fomento que integran la intervención de los proyectos. En consecuencia, se determinó la concentración de la cooperación técnica alemana en pocos países contraparte (concentración en países), menos áreas de cooperación técnica (concentración especializada) y la integración de proyectos individuales en programas mayores y coordinados entre sí (enfoque de programas). Estos cambios implican la delegación de responsabilidad por parte de la GTZ en el nivel de país (descentralización), la estructuración del sistema empresarial de gestión de conocimientos y de calidad (EFQM) y el desarrollo de productos exitosos con ofertas competentes de asesoría.

Tres de los cuatro países presentados en este trabajo (Honduras, El Salvador y Nicaragua) han sido seleccionados por el BMZ como países prioritarios y en todos ellos el Sector de Fomento de la Economía y del Empleo<sup>3</sup> es uno de tres sectores prioritarios.

#### **c) La orientación de contenido del fomento de la economía y del empleo**

El objetivo final de los Proyectos de la GTZ en Centroamérica consiste en lograr “un desarrollo económico equilibrado como aporte para asegurar y generar ingreso y empleo en el largo plazo”. En el marco de este objetivo general, cada proyecto de fomento de la economía y del empleo en determinado país puede tener objetivos absolutamente diferentes; por ejemplo, el fortalecimiento de la competitividad, el estímulo del empleo o la disminución de la pobreza estructural. El fomento de la economía y del empleo se subdivide en tres áreas técnicas principales: formación profesional, apoyo al sector privado de la economía y desarrollo del sistema financiero. En el pasado, estas tres áreas trabajaban independientemente y se guiaban más bien por enfoques lineales. El nuevo enfoque se diferencia en que no se aplica ningún concepto rígido, sino que se adopta una perspectiva de *tool-kit*, en la que, según el contexto y la demanda, se pueden combinar diversos temas y productos del fomento del sector privado de la economía, del desarrollo de sistemas financieros, de formación profesional, de asesoría en el ámbito político, así como campos de trabajo colindantes. El recuadro 1 muestra cómo se pueden combinar con flexibilidad actividades y productos seleccionados entre sí.

---

<sup>3</sup> El nombre oficial del sector es “Reforma Económica y Desarrollo de la Economía de Mercado”.



**Recuadro 1**

**ELEMENTOS EJEMPLARES DEL *TOOL-KIT* DE LA GTZ PARA EL FOMENTO  
DE LA ECONOMÍA Y DEL EMPLEO**

**Economía privada**

- ➔ Fomento de pequeños negocios y asesoría para la creación de nuevas empresas con orientación al potencial
- ➔ Fomento del empleo
- ➔ Fomento de la PYME
- ➔ Fomento de la economía local y regional
- ➔ Empleo en las zonas rurales
- ➔ Mercado de servicios empresariales
- ➔ Gestión de calidad
- ➔ Proyectos de cooperación con la economía (PPP)
- ➔ Dirección empresarial con orientación al medio ambiente, eficiencia ecológica, empresas de ingeniería ambiental, estándar ambiental y certificación

**Asesoría política**

- ➔ Políticas sectoriales (industria, comercio, tecnología, entorno para la formación profesional, etc.)
- ➔ Política del mercado laboral, seguro social, calidad del puesto de trabajo
- ➔ Política de localización de la industria
- ➔ Fomento del diálogo entre el Estado y la empresa privada
- ➔ Condiciones básicas macroeconómicas
- ➔ Modernización del Estado y descentralización

**Desarrollo del sistema financiero**

- ➔ Asesoría al sector financiero (legislación bancaria, regulación y supervisión, desarrollo del mercado de capital, etc.)
- ➔ Fortalecimiento de instituciones financieras formales y semiformales (bancos de desarrollo y comerciales, instituciones apex u ONG financieras, cooperativas, etc.)
- ➔ Fomento de estructuras secundarias (mecanismos de garantía, sistema de seguridad de los depósitos, asociaciones, etc.)
- ➔ Productos específicos (microfinanciamiento, financiamiento a la PYME y a la agricultura, movilización del ahorro, sistema de pago, seguro, etc.)

**Formación profesional**

- ➔ Formación profesional adaptada al mundo laboral (análisis del mercado laboral, Investigación y Desarrollo, formación en la empresa)
- ➔ Política de mercado laboral innovadora y activa con ayuda de la formación profesional
- ➔ Formación profesional en la educación formal
- ➔ Modernización de las estructuras de educación (certificación de las competencias profesionales)
- ➔ Desarrollo organizacional de instituciones de formación profesional
- ➔ Formación profesional adecuada (instrumentos y estructuras) para diversos tamaños de empresas (necesidades de las MIPYME)

Como ya se mencionó, para impulsar el mejoramiento de la competitividad, la GTZ se centra al mismo tiempo en los tres niveles de acción: macro, meso y micro. El recuadro 2 expone cuáles son las estrategias de fomento y las actividades de asesoría correspondientes.

## Recuadro 2

### ESTRATEGIAS DE FOMENTO Y ACTIVIDADES DE LA GTZ EN DIVERSOS NIVELES DE INTERVENCIÓN DE LA COMPETITIVIDAD

- **Intervenciones en el nivel macro:** Mediante la asesoría en materia de política económica se incrementan los recursos de las políticas de fomento y de formación profesional, adecuadas a la demanda de las MIPYME y a las condiciones legales y de inversión. Al mismo tiempo, se da una mejor concertación entre los diversos ministerios (trabajo, economía, medio ambiente, turismo, agricultura, finanzas, educación), lo que contribuye al fortalecimiento del sector.
  - Mejoramiento de las condiciones de inversión. La estabilidad macroeconómica es una condición necesaria para generar un clima favorable a la inversión. En este renglón se procura el aumento de la eficacia y la eficiencia del sector público, el desarrollo de planes sostenibles de privatización de empresas públicas y el mercadeo nacional y regional del país como localización industrial. Estos diversos aspectos forman parte de políticas de incentivos de largo plazo y de una visión estratégica del desarrollo económico.
  - Eliminación de obstáculos legales del desarrollo económico. Las inversiones y la creación de empresas se dificulta por la variedad de trabas burocráticas y legales. A raíz de estos obstáculos se generan altos costos de transacción, que se pueden eliminar o aminorar. La asesoría en el ámbito político opera tanto en el nivel ministerial como en el parlamentario para la erradicación de estas barreras legales, y el apoyo se materializa en el desarrollo de instrumentos para disminuir los costos administrativos (por ejemplo, ventanilla única).
  - Asesoría para el desarrollo de políticas sectoriales. La asesoría para políticas sectoriales (por ejemplo, las políticas de mercado laboral y la política fiscal) tiene como objetivo orientar el desarrollo económico del país según sectores y criterios de competitividad que ofrecen potencial de crecimiento, innovación y empleo. Las estrategias de desarrollo, procedimientos de ejecución y el desarrollo de instrumentos de fomento con orientación a la demanda ocupan para ello un primer plano.
  - Asesoría para el mejoramiento de las políticas financieras. En el pasado, a través del cierre de varios bancos insolventes, se puso de manifiesto la inestabilidad del sistema financiero nacional en Centroamérica. Adicionalmente, la oferta crediticia para las MIPYME es aún insuficiente y no diferenciada, pese a los diversos programas estatales de fomento. Por ello, la asesoría en el ámbito político en la cooperación técnica no se puede separar del componente financiero.
- **Intervenciones en el nivel meso.** Debe fortalecerse el diálogo político entre actores privados (asociaciones, ONG, cámaras, instituciones de formación profesional, oferentes de servicios especializados, etc.) y los actores públicos (representantes de ministerios relevantes). Asimismo, se trata de impulsar el mejoramiento de la capacidad organizacional y de la competitividad de los municipios, instituciones de fomento, bancos e instituciones de crédito, así como el fortalecimiento de la oferta de servicios empresariales con orientación al mercado.

/Continúa

### Recuadro 2 (continuación)

- Fortalecimiento del diálogo político. Actualmente, las políticas de las MIPYME ya no se pueden planificar exclusivamente por el Estado. Se hace necesario establecer redes de política, en las que los actores públicos junto con los actores privados intercambien conocimientos y desarrollen políticas profesionales de fomento con orientación a la demanda. Así, el objetivo consiste en generar confianza y procesos de intercambio entre los diversos actores económicos relevantes y en fortalecer su organización en redes.
- Fomento de un mercado de servicios empresariales. El fomento de un mercado de este tipo es válido para servicios financieros y no financieros. En el pasado las organizaciones donantes han tenido experiencias negativas en proyectos con enfoques orientados a la oferta. El fomento de un mercado para servicios empresariales apoya a las organizaciones de servicios orientados a la oferta (programas de formación, centros de información, etc.) y a las asociaciones en su proceso de transformación a una orientación al mercado, además de seguir fortaleciendo, en principio, instituciones orientadas al mercado. Por ello, el objetivo es el fortalecimiento del entorno empresarial tanto nacional como regional y local.
- Fortalecimiento de la formación y calificación empresarial. El sistema nacional de formación y perfeccionamiento profesional está débilmente organizado, en especial en el área de instituciones privadas de formación. Es necesario desarrollar y ofrecer enfoques modernos, didácticos y orientados a la demanda. La formación no sólo debe realizarse en centros de capacitación, sino también en las empresas mismas. Se deben diseñar módulos flexibles de formación que respondan a las necesidades de los pequeños empresarios y sus empleados. Se tiene que introducir competencias en materia de innovaciones de productos y procesos.
- Servicios financieros adecuados a la demanda de las MIPYME en el área rural. En Centroamérica existe un sinnúmero de cooperativas de crédito y organizaciones (por ejemplo, las cajas rurales) que administran fondos de financiamiento, pero que debido al insuficiente *know-how* tienen altos costos de operación y poco conocimiento especializado. El fortalecimiento de organizaciones con potencial es importante, especialmente de formas de financiamiento como el ahorro, pero también el acceso a créditos o a nuevos productos financieros.
- Fomento de la economía local. La estrategia conjunta contempla el fomento de enfoques locales. En este rubro existen temas transversales en los esfuerzos de descentralización de los diversos gobiernos. El objetivo consiste en el fortalecimiento del entorno para la provisión de servicios y la organización en redes de los actores locales (municipios, oferentes de servicios, empresarios de diverso tamaño). Mediante una cooperación más intensa y la profesionalización de su orientación, las regiones económicas deben utilizar mejor sus ventajas competitivas y la cercanía a los mercados de venta, o bien a los clientes, y ganar de esta manera mayor competitividad en el largo plazo. Especialmente en ciudades secundarias, el fomento de la economía local se debería de concentrar en el crecimiento y el fomento de corredores económicos regionales.
- Intervenciones en el nivel micro. La competencia empresarial de las MIPYME tiene que fortalecerse. Entre otros, existen algunos puntos clave en materia de dirección de empresas, análisis de mercados y mercadeo, el procesamiento de productos, el fortalecimiento de las relaciones de suministro y de las redes empresariales, del *outsourcing*, de las cadenas nacionales e internacionales de producción y de cooperaciones empresariales internacionales

/Continúa

### Recuadro 2 (conclusión)

- Fortalecimiento de redes empresariales: Las MIPYME pueden obtener ventajas de escala y conocimientos a través de la cooperación y de las fusiones. El fomento de *clusters*, redes de empresas y el fortalecimiento de la cooperación entre empresas y oferentes locales de servicios empresariales y educativos constituyen un paso importante que fortalece las actividades entre el nivel micro y el meso.
- Public Private Partnership (PPP).<sup>4</sup> El PPP como instrumento ofrece en Centroamérica la oportunidad de fortalecer cooperaciones empresariales internacionales y la colaboración entre empresas internacionales y nacionales e instituciones. En países centroamericanos como Honduras, donde existe una alta demanda de contactos empresariales con Europa pero muy poca inversión europea, se tiene que orientar este instrumento con mayor intensidad.

## 4. Las nuevas directrices de fomento de la economía y del empleo en Centroamérica y el Caribe

En el año 2000 la GTZ de Centroamérica y el Caribe publicó sus “Directrices para la Gestión de Proyectos de Fomento de la Economía y del Empleo”.<sup>5</sup> El objetivo de las directrices era responder a los desafíos de la política de desarrollo en la región con enfoques modernos y profesionales de fomento de la economía y del empleo, y al mismo tiempo posicionarse en el campo de las tensiones entre cooperación y competencia con otros donantes, además de dar a conocer recomendaciones conceptuales y de contenido para el desarrollo de enfoques existentes de fomento de la economía y del empleo en la región.

Las directrices enuncian el futuro compromiso en todos los niveles con orientación potencial de crecimiento: grupos meta, instituciones ejecutoras, sectores y empresas. La orientación hacia el potencial en las empresas, instituciones y personas significa potencial de acumulación, inversión (también en el propio desarrollo), así como disposición al cambio. Además de la orientación hacia el potencial, se debe agregar la orientación hacia el mercado como otro elemento del principio de fomento sostenible. No es recomendable continuar con los principios de fomento asistencialistas, con orientación meramente social y que impiden el cambio estructural. El objetivo fundamental de las medidas de las directrices es la reducción estructural y sostenible de la pobreza. En el área del fomento del empleo debe resaltarse el aspecto cualitativo de los puestos de trabajo, o sea, la conservación del estándar laboral y social. Además, los proyectos de la GTZ en la región deben establecer alianzas estratégicas con algunos donantes internacionales que conjuntamente realicen *best practices*. Asimismo, otra novedad es el desarrollo continuo del instrumental de fomento de la economía y del empleo en las áreas

---

<sup>4</sup> El programa PPP es un nuevo programa de fomento del gobierno alemán que es ejecutado por la GTZ, entre otros. Mediante este programa se fomentan actividades de cofinanciamiento entre la GTZ y empresas europeas para apoyar proyectos de desarrollo, económicamente relevantes en Centroamérica.

<sup>5</sup> GTZ (2001), *El fomento de la economía y del empleo en el futuro, Directrices para la gestión de proyectos de fomento a la economía y del empleo en Centroamérica y el Caribe*.

temáticas relacionadas con las zonas rurales, medio ambiente y modernización/descentralización del Estado. Las áreas transversales de esos importantes campos de trabajo deben ser conformadas de tal manera que se puedan realizar proyectos integrales. El principio amplio e innovador del futuro fomento de la economía y del empleo finalmente sostiene que cada producto y tema se puede combinar con otras áreas de trabajo de forma flexible, relacionado al contexto y orientado a la demanda, por lo que los diseños rígidos y estandarizados de los proyectos pertenecen al pasado.

A continuación se presentan detalladamente los elementos fundamentales del nuevo enfoque de fomento de la economía y del empleo para Centroamérica y el Caribe. En principio, se reproducen las directrices de los proyectos de la GTZ en Centroamérica y el Caribe.<sup>6</sup>

#### **a) Reducción de la pobreza estructural**

El objetivo principal del nuevo modelo persigue la disminución estructural de la pobreza. Las medidas de fomento de la economía y del empleo deben promover, en lo posible de forma sostenible y con orientación de largo plazo, la integración de mayores segmentos de la población en las relaciones laborales y, en general, en la vida económica. A diferencia de las medidas directas y cortoplacistas de la lucha directa contra la pobreza, enfocadas a grupos destinatarios específicos (por ejemplo, durante y después de situaciones de emergencia causadas por el huracán Mitch), la lucha contra la pobreza estructurada con la creación y fortalecimiento de las instituciones gubernamentales, no gubernamentales y de la economía privada, promueve el desarrollo económico. Inclusive, se deben fortalecer aquellas instituciones del país contraparte que pueden poner a disposición de los grupos organizados de la población, servicios financieros y no financieros de forma duradera y con un volumen relevante. El papel del Estado como facilitador y regulador (no como ejecutor de medidas) conduce hacia una percepción más efectiva de sus funciones y de las correspondientes al sector privado, y con ello se contribuye a superar la falta de confianza de la población, así como las inconsistencias existentes y la carencia de capacidades en puestos públicos en los países de Centroamérica y el Caribe.

#### **b) Orientación hacia el potencial y el mercado**

A causa de las debilidades institucionales de articulación en los países de Centroamérica y el Caribe, los Proyectos de la GTZ planean concentrarse en aquellos grupos e instituciones que manifiesten voluntad de cambio y posean su propia dinámica de desarrollo. Este esfuerzo se debe dirigir hacia todos los niveles de intervención, y es válido tanto para los grupos destinatarios como para las entidades ejecutoras y sectores económicos. Hay que evitar la cooperación al desarrollo asistencialista, y brindar apoyo a quienes soliciten de forma concreta asesoría externa (orientación hacia las necesidades) y que deseen aplicarla (orientación hacia la realización). Instituciones, empresas o grupos destinatarios que padecen deficiencias extremas de capacidades y financieras no deben ser promovidas, ya que el criterio principal de fomento es el potencial de

---

<sup>6</sup> Los proyectos de la GTZ en Centroamérica y el Caribe se han unido en una “red sectorial” con el propósito de intercambiar experiencias y acordar actividades regionales. La red sectorial posee una secretaría coordinadora cuya sede es el proyecto de los autores de este artículo.

desarrollo y la disposición al cambio. Precisamente, las medidas diseñadas se concentran en las micro, pequeñas y medianas empresas dinámicas dentro del sector formal de la economía. Debido a su falta de potencial de crecimiento ya no se realiza cooperación con empresas del sector informal. También en el nivel de las contrapartes se debe restringir el apoyo hacia el fomento de organizaciones con potencial (de realización) y recursos limitados. Las entidades ejecutoras deben provenir principalmente del sector no gubernamental, sobre la base de su cercanía a la economía y orientación hacia la transformación.

Los proyectos de promoción de la economía y del empleo y sus instrumentos de fomento suman a la orientación hacia el potencial la orientación hacia el mercado. Los mecanismos y estímulos del mercado han comprobado ser más eficientes que las intervenciones directas a través del Estado. A causa de la tendencia natural de la oferta y la demanda estos proyectos actúan en su mayoría más allá del tiempo previsto de fomento, es decir, están orientados hacia la sostenibilidad. Los instrumentos futuros de fomento de la economía y del empleo no crean mercados, sino que fortalecen capacidades potenciales sobre la base de mecanismos de mercado/distribución de la demanda y la oferta de los mercados existentes o en desarrollo. Ellos retoman la dinámica existente y cuidan que los instrumentos implementados no ocasionen distorsiones al mercado. Como ejemplo se podría citar el concepto de “Mercado de Servicios Empresariales”. El criterio de intervención es introducir mecanismos de mercado en lugar de relaciones caracterizadas como asistencialistas, y así ello alcanzar conformidad con el mercado y servicios empresariales financieros y no financieros de forma sostenible.

En muchos casos no existen mercados en funcionamiento, por lo que los Proyectos de la GTZ deben contribuir entonces al desarrollo del mercado. La discusión sobre lo que es el mercado puede orientarse a los principios fundamentales de la economía social del mercado, “en la medida que un Estado competente imponga sus elementos constitucionales como el ordenamiento de la propiedad, derecho económico y competencia, proteja e intervenga correctivamente según la necesidad de las consideraciones sociales y ecológicas”<sup>7</sup> y con ello conserve sus funciones principales.

### **c) Relevancia del fomento en el empleo**

En el futuro, una de las áreas fundamentales de los Proyectos de la GTZ se orienta a impulsar el empleo y la calificación profesional para su desempeño. Con ese propósito se podrá complementar el funcionamiento de instrumentos de formación profesional con el funcionamiento de la economía privada y el desarrollo del sistema financiero. La calificación profesional se enfocará a personas de los diferentes grupos de la población que posean la capacidad de integrarse al mercado laboral.

El fomento del empleo debe implementarse en un principio en aquellos sectores y empresas donde exista potencial de crecimiento y una relativa intensidad de empleo. El objetivo, desde el punto de vista de la política laboral, debe materializarse especialmente en la generación de puestos de trabajo en la economía formal, así como en la creación de empresas. Los puestos de

---

<sup>7</sup> Véase *Orientierungsrahmen zur Förderung der privatwirtschaftlichen Entwicklung in den Partnerländern des BMZ*, nueva versión, abril de 1992.

trabajo en las empresas del sector formal de la economía son más estables, mejor pagados y dotados con mejores condiciones de trabajo que los del sector informal. En principio, generan impuestos y aportes para el seguro social, además de que significan posibilidades de eslabonamiento que facilitan una incorporación del sector informal.

El relevante aumento del empleo en el sector formal en los países de la región podría lograrse básicamente a través de una focalización del fomento de aquellos sectores donde existe potencial para generar empleo. Esto se espera sobre todo de las empresas jóvenes, así como de las áreas de servicio con un dinámico crecimiento, de tal forma que en esas áreas se puedan establecer puntos de referencia. Para la colocación/ubicación de mano de obra con menor calificación se deben tomar en cuenta también sectores como la maquila, que en el futuro generará masivamente puestos de trabajo dentro de la región. Se incluyen también los “sectores potenciales” definidos por los gobiernos centroamericanos, como el sector forestal, la agroindustria y el turismo. No obstante, el fomento ocupacional tiene que concentrarse únicamente en aquellas empresas que ofrezcan buenas condiciones de trabajo, estén en las áreas de mayor valor tecnológico y produzcan efectos multiplicadores.

En función del fomento del empleo, en el futuro se deben apoyar también instrumentos de promoción y política del mercado laboral. En este sentido resaltan los sistemas de información sobre el mercado laboral con asesoría profesional, la oferta panorámica sobre los cursos de formación profesional, bolsa de trabajo y otras iniciativas de intermediación. Con relación a las medidas de la política del mercado laboral se planean actividades de asesoría en las áreas de salario mínimo, política salarial, protección contra el despido, equidad entre hombres y mujeres en la nivelación de salarios y calidad del puesto de trabajo. Los Proyectos de la GTZ no sólo se ocuparán de otras áreas temáticas sino que también cooperarán con nuevos actores, como las oficinas del trabajo e instituciones comunales.

Paralelamente se debe continuar apoyando la calificación y el perfeccionamiento de las fuerzas laborales desde el punto de vista de los requisitos de un mercado laboral cada vez más exigente. También es importante promover la formación de redes de las actividades relacionadas con el tema de las instituciones locales de formación profesional, así como la orientación y asesoría sobre política de formación profesional.

#### **d) Fomento de la economía de amplia relevancia y acompañamiento en el cambio estructural**

Tener relevancia amplia es un principio estratégico de la política de desarrollo en la cooperación alemana, y ello exige la creación de puestos de trabajo en cantidades considerables para grupos de poblaciones pobres, utilizando modernas formas de división del trabajo e involucrándolos en constantes procesos de aprendizaje tecnológicos, organizativos y sociales. Los Proyectos de la GTZ deben por ello orientarse a la búsqueda y el fomento de una vinculación entre el sector tradicional de la economía y el moderno. Se debe trabajar con mayor denuedo en reducir las contradicciones, por un lado entre los sectores, y por otro, entre las estructuras rurales y urbanas. Hay que impulsar la conexión sistemática y productiva de pequeños proveedores con medianas y grandes empresas, cubriendo así parte de las necesidades nacionales de estas empresas. De esta forma, las relaciones de los proveedores con la mediana y gran empresa

pueden proporcionar una importante contribución a los procesos de aprendizaje tecnológico en las micro y pequeñas empresas. Asimismo, es necesario promover con mayor intensidad el acceso al crédito y a servicios financieros adecuados para los pequeños productores rurales.

Los Proyectos de la GTZ deben concentrarse en los sectores con alto potencial de desarrollo y no en las áreas tradicionales, como los productores de bienes de consumo sencillos, que adicionalmente son sometidos a presión por la importación de productos baratos del extranjero. Por ello, los sectores dignos de promoverse son las nuevas áreas en crecimiento y empresas innovadoras y jóvenes, que en América Latina carecen totalmente de instrumentos específicos de fomento. Los proyectos innovadores deben prever y acompañar activa y paralelamente el cambio estructural. Se pone a disposición, dentro del marco de los proyectos, las experiencias de *best practices* exitosas e internacionales en esas áreas.

#### **e) Inclusión del área rural y temas sobre ambiente y descentralización**

Los Proyectos de la GTZ en Centroamérica y el Caribe quieren cooperar y entrelazarse más con otros proyectos de la cooperación técnica en el área rural, del medio ambiente y de modernización/descentralización del Estado. El considerable potencial de sinergia debe aprovecharse sistemáticamente, y ello ayudará a promover el potencial de desarrollo que se encuentra más allá de las regiones capitalinas, como la agricultura, agroindustria, industria forestal y maderera, y el turismo, para contribuir a la disminución de la preferencia urbana (*urban bias*) de los anteriores proyectos.

En el marco de los Proyectos de la GTZ orientados al área rural, se deben promover aquellos sectores y grupos destinatarios en los que la cooperación estimule ampliamente posibles impulsos socioeconómicos. En este sentido, una posibilidad de colaboración se halla en los pequeños productores con cultivos por contrato, principalmente de productos agrícolas no tradicionales que requieren el empleo intensivo de mano de obra, como verduras orgánicas, frutas tropicales, plantas ornamentales, especias, etc.

Un aspecto que contemplan tratar en el futuro los proyectos de la cooperación técnica son las áreas transversales del fomento de la economía y del empleo con los proyectos del medio ambiente. En este rubro se incluyen los temas de dirección empresarial orientada al medio ambiente, la eficiencia ecológica, la empresas de ingeniería ambiental, la cooperación entre contrapartes del sector público y privado (Public-Private- Partnership/PPP) en el campo del medio ambiente, estándar ambiental y certificación, entre otros. Por consiguiente, la dimensión ecológica de la sostenibilidad representa una parte importante del fomento de la economía y del empleo en Centroamérica y el Caribe.

Se registran muchos efectos negativos en el medio ambiente de la región condicionados por la pobreza y no por el crecimiento económico (destrucción de bosques y erosión del suelo a través de migración de la pobreza y colonización agraria espontánea). En la medida en que se vaya logrando que los futuros grupos de poblaciones se integren a labores permanentes generadoras de ingresos, se aminorará la presión sobre los recursos naturales. También los “proyectos verdes” pueden garantizar la conservación del medio ambiente de forma continua, sólo a través de la inclusión de la dimensión económica, como lo muestra el ejemplo de la



explotación forestal sostenible. En Honduras y otros países de la región se cultiva actualmente y de forma sostenible grandes áreas de bosques de coníferas y follajes.

Es recomendable asimismo que se utilicen con mayor intensidad el criterio de la potencialidad en las áreas de la modernización del Estado y la descentralización. Muchos Proyectos de la GTZ ya están funcionando en tareas de asesoramiento al gobierno, y por ende pueden fácilmente cooperar respecto de las áreas políticas de modernización del Estado. En el caso de los esfuerzos de descentralización en la región, se han dado sinergias importantes con los proyectos de descentralización y fortalecimiento municipal, que no podrán alcanzar el éxito sin la base de la economía y del empleo en las regiones, comunidades y municipios.

#### **f) Alianzas estratégicas con donantes internacionales**

Los organismos que desempeñan un papel sobresaliente en el Sector del Fomento de la Economía y del Empleo en Centroamérica y el Caribe son el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Multilateral de Inversión (BID/FOMIN), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), así como organizaciones de los donantes bilaterales.

Aun cuando sus campos de trabajo son muy amplios, se percibe en la mayoría de estas entidades una convergencia conceptual con la GTZ en el Sector de Fomento de la Economía y del Empleo, que se refleja en una mayor orientación al desarrollo integral y en las estrategias sistémicas de intervención adoptadas. Además, se presta mayor atención al sector privado como ente ejecutor sobresaliente del desarrollo económico, y se basa la estrategia en el concepto de la economía de mercado, al tiempo que se abandonan los principios asistencialistas.

En consecuencia, la GTZ se encuentra en excelente posición como para buscar activamente alianzas estratégicas. En particular, las condiciones para la GTZ son en Centroamérica muy buenas para ello debido a su presencia física en cada uno de los países, además de que es reconocida su competencia en materia económica, independientemente de los limitados recursos financieros que están a su disposición con relación a otras agencias y organismos.

En cada país se abordan diversos temas de asesoría en conjunto con otros donantes. En Honduras, por ejemplo, existe un grupo de donantes que ha introducido el tema de “*Business Development Services*” en la discusión de política sectorial con quienes toman decisiones políticas. Actualmente, la GTZ también está por establecer acuerdos formales de cooperación y de largo plazo con el BID y el BCIE en proyectos de asesoría de largo plazo, que conceptualmente son similares para la región.

### **5. Proyectos regionales como norma en el futuro**

Las experiencias en la elaboración de las directrices han demostrado que las medidas futuras de fomento de la economía y del empleo se deberían de ejecutar como amplios programas sectoriales o en el marco de programas suprasectoriales, para mejorar la coordinación entre cada

una de ellas. Mientras que en Centroamérica no funcionan aún programas sectoriales regionales, sí hay ya algunos proyectos y procesos de intercambio regionales innovadores, que consisten en la investigación y el desarrollo de nuevos productos de asesoría, en la elaboración de conceptos para temas regionales específicos, como la maquila, el sistema de formación profesional, monitoreo de impacto, gestión del conocimiento y el diseño de estándares de calidad.

#### **a) Gestión del conocimiento y de la calidad**

En el pasado, los proyectos de fomento de la economía y del empleo orientaron sus actividades al tema de la gestión del conocimiento. Los Proyectos de la GTZ se han unido en una red sectorial y han establecido una secretaría de la red sectorial que coordina la gestión del conocimiento entre las estructuras internas y externas de la GTZ. Adicionalmente, los encuentros regionales de la red sectorial de Centroamérica y el Caribe y los grupos de trabajo contribuyen con diversas áreas de trabajo (fomento de la economía local, desarrollo de productos, mercado para servicios), con el intercambio de experiencias, la reflexión y nuevos estímulos innovadores. Aparte del diseño de las directrices, también se participa en la gestión del conocimiento y la calidad de los proyectos de investigación regional. El proyecto de cooperación con la CEPAL y el presente libro representan la continuación de otras publicaciones regionales<sup>8</sup> que contribuyen a la obtención de información sobre *best practices* y representan la base para el desarrollo de estrategias futuras. Otras medidas regionales para el desarrollo de estrategias es la elaboración de conceptos sobre el “establecimiento equilibrado de la maquila, desde la perspectiva de la política social y económica”, así como conceptos sobre la “reforma de los sistemas de empleo y calificación profesional en Centroamérica y el Caribe”. Ambos proyectos están siendo ejecutados. Otros temas, como el combate a la corrupción y el desarrollo de sistemas de monitoreo, están contemplados en la agenda de trabajo.

#### **b) Nuevos productos de asesoría y gestión de innovaciones**

Adicional a las tareas de gestión del conocimiento, la red sectorial ha dado un paso en dirección al desarrollo de productos y gestión de innovaciones a través de la concepción y ejecución de productos regionales de asesoría. Detrás de la idea del desarrollo de productos se encuentra la noción de que los enfoques creativos en el trabajo de asesoría en materia de política de desarrollo de la GTZ deben ser aprovechados por otros países. Al mismo tiempo, deben diseñarse nuevos productos, que aborden especialmente la problemática de cada país y de la región. Se trata del desarrollo de productos orientados a la demanda, que debido a errores del mercado (por ejemplo, financiamiento para apalancamiento) y la aversión al riesgo no surgen por sí mismos. Hasta ahora la red sectorial ha creado dos productos de asesoría, que casi se financian solos y por ello son sostenibles: la “Caja de Herramientas de Gestión Empresarial” y la “Rueda de Negocios Centroamericana”. A la vez, existen diversos enfoques sobre el tema “mercado para servicios empresariales” (conocidos en inglés como *Business Development Services*, BDS), que en el futuro deberán extenderse en la región.

---

<sup>8</sup> Así, por ejemplo, GTZ (1999), *La promoción a la micro, pequeña y mediana empresa en América Central*.

### c) **Rueda de Negocios**

La Rueda de Negocios es una bolsa de negociaciones entre empresas, así como entre empresas e instituciones del entorno empresarial. Funciona como una bolsa comercial en la que los participantes seleccionan de un catálogo, previamente elaborado, ofertas y demandas de aquellas empresas o instituciones con las que se quieren reunir e intercambiar en un encuentro de dos días. El objetivo de este producto es generar contactos comerciales entre los empresarios y a la vez fortalecer la orientación de los participantes a la oferta y la demanda. Este instrumento se aplicó con éxito en los últimos tres años en cada país de Centroamérica, y ahora se ha convertido en un instrumento regional de fomento de la economía y del empleo. En los siguientes años, la Rueda se realizará en Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, y será acompañada con un portal permanente para la negociación electrónica. A través de la instalación de un portal *web* conjunto se harán posibles los contactos entre empresarios e instituciones en el nivel regional. La Rueda ha demostrado su sostenibilidad en el nivel nacional y es apoyada a escala regional por el Centro para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa en Centroamérica (CENPROMYPE).

### d) **Caja de Herramientas**

La Caja de Herramientas es una página *web* para mejorar el acceso a informaciones empresariales relevantes y a instrumentos para la MIPYME y sus técnicos asesores.<sup>9</sup> El objetivo consiste en facilitar a los empresarios y técnicos el acceso a informaciones empresariales relevantes y didácticamente asequibles (¿quién ofrece en Centroamérica qué servicios financieros y no financieros? ¿cómo elaboro un plan de negocios? ¿cómo calculo mi flujo de caja?), mecanismo que hace descender los costos de transacción. Para la estructuración de cada página *web* en cada país trabaja un equipo con contrapartes nacionales de cooperación (instituciones de fomento, universidades, etc.). Estos equipos preparan materiales de información nacional que se pone a disposición de los empresarios (por ejemplo, legislación relevante del sector, instituciones de fomento, estándares) y dan a conocer ligas de Internet de todas las instituciones económicas relevantes. Al mismo tiempo, se ofrecen en un portal regional materiales empresariales extensivos. Tanto las instituciones en los diferentes países como en el nivel regional (CENPROMYPE) han manifestado interés por seguir profesionalizando y comercializando este producto de asesoría.

### e) **Mercado para servicios empresariales (BDS)**

El Mercado para Servicios Empresariales (*Business Development Services*) brinda instrumentos a empresas pequeñas y medianas para que mejoren su productividad y competitividad. En Centroamérica y el Caribe los servicios no se han consolidado aún, lo que obedece sobre todo a la poca articulación de la demanda por parte de las empresas. A la vez, las experiencias en la región han demostrado que la disponibilidad directa de servicios a precios subvencionados por los donantes o el sector público condujo en el pasado al desplazamiento de los oferentes privados, sin que tampoco se lograra establecer permanentemente en el mercado una oferta asequible para una amplia gama de empresas. Los servicios subvencionados cesaron tan

---

<sup>9</sup> Véase la página web: [www.infomipyme.com](http://www.infomipyme.com)

pronto como se acabaron los subsidios, ya que su demanda se había agotado. Adicionalmente, por lo general los servicios públicos subsidiados no tienen un impacto considerable. En comparación con enfoques anteriores, el concepto de desarrollo de un mercado para BDS tiene de novedoso que los servicios empresariales serán ofrecidos ahora conforme al mercado y por oferentes que están en competencia entre sí. El papel del Estado y los donantes se restringe a apoyar la creación de una oferta que corresponda a las necesidades y al poder de compra de los demandantes, fomentar el desarrollo de la demanda e intermediar entre ambas partes en el mercado. En especial, la tarea del Estado consiste también en garantizar mediante las condiciones generales respectivas un entorno favorable para el “desarrollo del mercado” de servicios empresariales.

La GTZ es parte del Committee of Donor Agencies for Small Enterprise Development e incluso, junto con otras organizaciones ejecutoras y donantes, participa activamente en la elaboración de principios para el desarrollo de servicios que sean sostenibles y no distorsionen el mercado en los países contraparte. Mediante estas actividades se pretende que surjan en Centroamérica oferentes de servicios capaces y orientados a la demanda. Con ese propósito, los proyectos de la GTZ en la región organizaron recientemente una conferencia internacional en Centroamérica.<sup>10</sup>

#### **f) Cooperación con contrapartes estratégicas en la región**

Muchas de las medidas ejecutadas por la GTZ en Centroamérica y el Caribe tienen ya un alcance que rebasa las fronteras de un país de la región. Esta tendencia, que debería continuar en el contexto de la progresiva integración centroamericana, hace necesaria la búsqueda de contrapartes estratégicas que no solamente estén activas en cada país. Precisamente, para esta tendencia de introducir instrumentos de asesoría empresarial para toda Centroamérica tienen especial importancia las contrapartes de cooperación y las instituciones de fomento regionales. El recién creado CENPROMYPE, con sede en El Salvador, desempeña en esto un papel preponderante. Entre la GTZ y el CENPROMYPE ya hay amplias conversaciones de cooperación con el objetivo de que este último se haga cargo de los instrumentos de asesoría regionales de la GTZ, como la Caja de Herramientas y la Rueda de Negocios, a fin de incrementar su profesionalización. Otras contrapartes estratégicas importantes para la GTZ son el BCIE y el BID. Tanto el convenio de cooperación, recién firmado entre el BID y la GTZ, como la cooperación con el BCIE persiguen el propósito de utilizar las ventajas comparativas de cada institución en materia de cooperación financiera (BID, BCIE) con las de la cooperación técnica (GTZ) y producir sinergias en el diseño, el financiamiento y la ejecución de servicios de desarrollo.

### **5. Conclusiones y perspectivas**

Las páginas anteriores han presentado los desafíos y los cambios de posición de las organizaciones de cooperación técnica, siguiendo el ejemplo de la GTZ en el fomento de la economía y del empleo en Centroamérica. La cooperación internacional al desarrollo, así como la

---

<sup>10</sup> En diciembre de 2001, en Guatemala. Los aportes de esa conferencia se encuentran en web: <http://sde.microempresa.org>

política en esta materia, tienen la misión de desarrollar enfoques de política integrales y efectivos para el fomento del empleo y el aumento de la competitividad de las MIPYME en Centroamérica. El creciente número de empresas de subsistencia de los últimos años en la región se considera más bien un indicador de pobreza, y por ende, un signo de que los enfoques tradicionales para el fomento de la economía y del empleo han fracasado, o bien no abordaron la problemática de este sector con la suficiente diferenciación y complejidad. Por consiguiente, la GTZ ha reforzado en su labor la coordinación y cooperación de nivel nacional y regional, así como su gestión de conocimiento e innovación. En el área de la competitividad, con la aplicación del instrumento de “competitividad sistémica” se ha introducido en la discusión un cuadro de acción sistémico y argumentado de manera diferenciada. Sin embargo, existe un sinnúmero de desafíos en los que las organizaciones internacionales de cooperación al desarrollo tienen que seguir trabajando (véase también los estudios comparativos regionales de Enrique Dussel Peters en esta colección). El proceso de búsqueda y hallazgo no está completo y tampoco llegará a su fin debido al curso dinámico del cambio estructural. Los resultados de la investigación muestran, por lo menos, que la GTZ en Centroamérica ha avanzado con su orientación regional y la discusión sobre nuevas directrices de política de desarrollo, en comparación con otras organizaciones ejecutoras.

Los estudios de esta publicación tenían como objetivo, entre otros, proporcionar a la GTZ conocimientos sobre *best practice* en el fomento de la competitividad en Centroamérica para poner en marcha nuevos procesos de aprendizaje en las instituciones contraparte involucradas y en los tomadores de decisiones políticas de la región. Los conocimientos obtenidos de esta forma ayudan a seguir mejorando y actualizando la labor de asesoría de la GTZ en estos países, a la vez que plantean nuevos interrogantes. A continuación, se listan algunos de los temas que la GTZ se ha propuesto seguir analizando.

a) La ruta crítica entre orientación al potencial de desarrollo y reducción de la pobreza. Las directrices presentadas para el fomento de la economía y del empleo tienen que aplicarse consecuentemente en los proyectos nacionales, sobre todo si las organizaciones nacionales contraparte tienen otros conceptos que contradicen el enfoque propuesto.

b) El tema de la ejecución de políticas públicas de fomento de la MIPYME seguirá siendo crítico. En los casos en que los gobiernos han promulgado leyes determinantes para el fomento de la MIPYME, éstas apenas se aplican. Sin un compromiso fuerte por parte de los gobiernos respectivos, el sector de la MIPYME será estadísticamente importante, pero no se convertirá en motor de desarrollo.

c) Las actividades y las políticas de nivel meso se tienen que seguir reforzando. Se cuenta en este rubro con el fortalecimiento de los enfoques de fomento de la economía local, especialmente de ciudades secundarias, de grupos empresariales con potencial, así como de cadenas de valor agregado entre las ciudades primarias y secundarias.

d) La definición de los gobiernos (de la región) de cuatro sectores potenciales. Es preciso aclarar si y de qué manera se debe preferir a estos sectores en relación con otros de la economía de estos países, y cuál es el papel de los actores públicos, así como de la comunidad internacional de cooperantes.

e) La importancia de los grandes empresarios y de las empresas de la maquila se debería considerar en el futuro con mayor intensidad, precisamente en la integración vertical con el sector de las MIPYME. Asimismo, la actualización tecnológica de la maquila en Centroamérica representa una cuestión relevante.

## **CAPÍTULO II**

### **CONDICIONES Y RETOS DE LAS MIPYME EN CENTROAMÉRICA. PROPUESTAS DE POLÍTICAS**

*Enrique Dussel Peters*  
*Frank Wältring*





## INTRODUCCIÓN

A inicios del siglo XXI, la función y el potencial de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME) se han convertido en temas de relevante interés que suscitan no sólo un debate conceptual sino también propuestas respecto de su implementación política. Experiencias internacionales, los efectos de la apertura comercial en el nivel de empresa, particularmente en aquellas de menor tamaño, así como su integración al proceso de globalización, han sido algunos de los asuntos examinados. Ahora bien, desde ópticas que van mucho más allá de lo estrictamente económico, se han abordado diversas cuestiones en torno al desarrollo territorial y políticas locales, la evolución de agrupamientos o *clusters*, e incluso el combate a la pobreza, entre otras. Sin lugar a dudas, en algunos casos se ha sobredimensionado el potencial aporte de las MIPYME, ya que las propuestas y la aplicación concreta de mecanismos y políticas para mejorar sus condiciones han sido limitadas. En la actualidad, las MIPYME tienen un papel fundamental en las economías y sociedades latinoamericanas, función que por el momento sólo ha sido reconocida parcialmente. Asimismo es necesario comprender que las MIPYME presentan importantes diferencias en “tiempo y espacio”, es decir, históricamente y en algunos territorios pudieron haber generado un importante proceso de desarrollo tecnológico, innovador y exportador. No obstante, proponer que las MIPYME reproduzcan estos esquemas *ex ante*, sin especificación de las condiciones específicas, puede resultar demasiado simplista y a veces erróneo.

Este capítulo tiene tres objetivos. El primero, examinar el debate actual sobre la competitividad y la relevancia que en ésta tienen las MIPYME. El segundo, presentar las condiciones actuales de las MIPYME en Centroamérica, basándose principalmente en los documentos elaborados sobre El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. El tercero, exponer líneas de acción y políticas orientadas hacia las MIPYME para Centroamérica en su conjunto.

A su vez, el capítulo se divide en tres incisos. El primero contiene las principales conclusiones del debate actual sobre la competitividad y aborda elementos relevantes sobre el desempeño de las MIPYME en el plano internacional. Se incluyen aspectos específicos de América Latina, aunque se excluyen especificidades de Centroamérica, que se tratan en el siguiente apartado. La segunda sección analiza las condiciones generales de las MIPYME en Centroamérica. En primer término, se destacan las condiciones macroeconómicas que afectan a las MIPYME de la región y luego las características específicas de las MIPYME, así como de las instituciones vinculadas a éstas, ambas como resultado de los estudios nacionales. En esta sección se examinan en detalle comportamientos distintivos de las MIPYME identificados en los documentos del proyecto, tanto los que han apoyado como los que han limitado su desempeño. El tercer apartado hace hincapié en propuestas de política para las MIPYME en Centroamérica a inicios del siglo XXI, a partir de las conclusiones preliminares formuladas en los acápite anteriores.

Cabe aclarar que los estudios de caso de las empresas analizadas de ninguna forma pretenden generalizar sus condiciones y retos para el conjunto de Centroamérica, dado que no se

trata de un universo representativo. Por el contrario, y a diferencia de muchos estudios sobre esta problemática, el documento es propositivo en la búsqueda de prioridades de la competitividad de las MIPYME.

El documento se basa principalmente —sin la intención de realizar una síntesis, sino una reflexión propositiva— en los documentos elaborados sobre El Salvador (Galdámez, 2001), Guatemala (Segovia, 2002), Honduras (Kerkhoff, 2002) y Nicaragua (Parrilli, 2001). En este trabajo se parte de la descripción y el análisis de las instituciones públicas, privadas y de agencias internacionales, así como de las empresas analizadas en detalle.

## 1. ANTECEDENTES: ASPECTOS CONCEPTUALES E INTERNACIONALES DE LAS MIPYME

Este acápite aborda temas conceptuales sobre la competitividad y las MIPYME, con énfasis en planteamientos de política económica en el nivel internacional en los años noventa, sin incluir explícitamente el caso centroamericano, el cual será analizado en el siguiente capítulo. La última parte resume los principales puntos tratados en esta sección.

### a) Aspectos conceptuales e internacionales

El debate en torno al concepto de la competitividad ha cobrado un verdadero auge, al menos desde fines de la década de 1980. En ese sentido, el trabajo de divulgación de Michael Porter desde entonces, al igual que las publicaciones del World Economic Forum (WEF) y del Institute for Management Development (IMD), han hecho aportes cruciales a la discusión. El trabajo de Porter en torno a las “ventajas competitivas de las naciones” (Porter, 1990) fue relevante en América Latina en el contexto de políticas industriales y empresariales neutrales ante la hegemonía de la estabilidad macroeconómica y de programas de ajuste estructural.

El planteamiento del concepto de competitividad de Porter es esencial debido a que, partiendo de la dinámica microeconómica o de la empresa, destaca que no sólo los precios y la dotación de factores son importantes para su éxito.<sup>1</sup> Por el contrario, la interacción de los elementos del “diamante de la ventaja competitiva” (Porter, 1990:71ss.) —condiciones de factores, demanda, industrias de apoyo y vinculadas, así como la estrategia de la empresa, su estructura y competencia con otras— es la que determina una competitividad favorable. Este sistema de condiciones, a diferencia de enfoques que sólo buscan fomentar aspectos individuales de este sistema, aunado a las políticas de los gobiernos y a eventos fortuitos, genera (o no), condiciones de competitividad. Desde entonces, Porter ha concentrado su investigación sobre la competitividad en algunas áreas, entre las que sobresalen la de agrupamientos o *clusters* regionales, así como de sectores y países (Porter, 1998).<sup>2</sup>

Junto a los avances anteriores sobre la competitividad, valiosos ante la hegemonía de políticas macroeconómicas y las políticas empresariales neutrales u horizontales aplicadas en América Latina durante los noventa (Stallings/Peres, 2000), es importante recordar los aportes de otros autores, así como las limitaciones identificadas y críticas vertidas sobre la “ventaja competitiva” desarrollada por Porter y otros.

---

<sup>1</sup> “Access to labor, capital, and natural resources does not determine prosperity, because these have become widely accessible. Rather, competitiveness arises from the productivity with which firms in a location can use inputs to produce valuable goods and services” (Porter, 1998:7).

<sup>2</sup> Parte de estas iniciativas se han materializado en el Instituto para Estrategias y Competitividad, creado en 2001, cuyo director es Michael Porter (véase <http://www.isc.hbs.edu>).

a) Desde los años ochenta, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha analizado el concepto de competitividad para América Latina en múltiples ocasiones. Sin embargo, y a diferencia de la definición de la competitividad de Porter, Fajnzylber argumentó que ésta debe entenderse como la capacidad de los países para participar en el mercado mundial, al tiempo que elevan paralelamente el nivel de vida de la población (Fajnzylber, 1981, 1988). En especial, este último aspecto ha sido dejado de lado en gran parte del debate sobre la competitividad. Durante los noventa la CEPAL ha desarrollado múltiples estudios y varios instrumentos de análisis, entendiendo a la competitividad como el proceso de integración dinámica de países y productos a mercados internacionales *ex post* (Dussel Peters, 2001a; Mortimore/Buitelaar/Bonifaz, 2000).

b) El concepto de la competitividad, fundamentado en el nivel de las empresas, conlleva múltiples dificultades y limitaciones. Ya durante los noventa varios autores, singularmente Paul Krugman (Krugman, 1994; Meyer-Stamer, 2001), advirtieron que no es válido tratar una empresa y una nación en forma indistinta, en especial con respecto al tema de la competitividad. La “obsesión por la competitividad” lleva a posturas “equivocadas y peligrosas” (Krugman, 1994:30) y a resultados simplistas. En muchos casos, esta limitación desemboca en importantes dificultades de la propuesta e implementación de políticas de competitividad.

c) Durante los noventa, varios autores han desarrollado el concepto de “encadenamientos mercantiles globales” (*global commodity chains*). Según este enfoque, adicional a lo elaborado por Porter, la competitividad no sólo se da en el nivel de empresas y sectores, sino también en redes intra e interempresariales. Dependiendo del encadenamiento mercantil global específico —ya sea liderado por la oferta o por la demanda—, el conjunto de actividades de la red se encarga de definir la competitividad de los insumos de ciertas mercancías hasta servicios de posventa, entre muchos otros (Gereffi, 1994, 1996).

d) Un grupo de autores (Esser, 1999; Esser/Hillebrand/Messner/Meyer-Stamer, 1997) desarrollaron durante los noventa el concepto de “competitividad sistémica” en directa contraposición al elaborado por Porter y al de la “competitividad estructural” de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Estos economistas sostienen que la competitividad requiere incluir los aspectos analíticos meta, macro, meso y micro que afectan a las empresas y a los territorios en el plano local, regional, nacional y supranacional.<sup>3</sup> Por consiguiente, el análisis microeconómico es insuficiente para comprender las condiciones y los retos de la competitividad, al igual que la estabilidad macroeconómica. Si bien los diversos planos analíticos de la competitividad sistémica se abordan en su conjunto, destaca el nivel meso, aquella dimensión “donde se generan las ventajas competitivas institucionales y organizativas, los patrones específicos de organización y gestión y los perfiles nacionales que sustentan las ventajas competitivas y que son difícilmente imitables por los competidores”

---

<sup>3</sup> El concepto de la “competitividad sistémica” se basa en el reciente debate de la OCDE. Las reflexiones al respecto partieron de un fenómeno observado en numerosos países en desarrollo: la inexistencia o insuficiencia del entorno empresarial eficaz en el que hace hincapié el concepto de “competitividad estructural” de la OCDE. Este fenómeno puede impedir que el reajuste estructural fomente el desarrollo industrial aun cuando la estabilización en el nivel macro haya sido exitosa, como se ha venido comprobando tanto en los países miembros de la OCDE como en los países de desarrollo relativo mayor o menor (Esser/Hillebrand/Messner/Meyer-Stamer, 1999:69).

(Esser/Hillebrand/Messner/Meyer-Stamer, 1999:84). El nivel meso de la competitividad conjuga aquellos mecanismos, políticas e instituciones que afectan a la competitividad de sectores individuales y a su conjunto, tanto público como privado y de organizaciones no gubernamentales (ONG), así como las relaciones inter e intraempresa (Meyer-Stamer, 2001).

e) El actual proceso de globalización se entiende como resultado histórico de la producción flexible y de los encadenamientos mercantiles globales (Dussel Peters/Piore/Ruiz Durán, 1997). En estas condiciones, la velocidad de los eventos, ya sea por efecto de la transferencia de mercancías, servicios, capital, conocimiento e ideas, es en el presente muy superior a la de anteriores etapas históricas. Si hasta hace relativamente poco el “justo a tiempo” era el estándar de ciertos encadenamientos mercantiles globales y sectores, hoy día la relación entre clientes y proveedores en actividades como la electrónica y la automovilística se realiza crecientemente en “tiempo real” a través de nuevas formas de telecomunicación (Best, 2001; Ernst, 2001). A consecuencia de esto, las empresas, los hogares, los territorios y sus respectivos agrupamientos necesitan condiciones socioeconómicas, mecanismos e instituciones que permitan responder rápidamente a los retos generados por las nuevas formas de integración al mercado mundial y de la competitividad, en especial considerando la apertura de la mayor parte de las economías latinoamericanas.

f) Uno de los principales efectos del proceso de globalización y de los encadenamientos mercantiles globales anteriormente tratados, es que sus respectivas empresas líderes son capaces de coordinar, controlar e imponer estándares intra e interfirma en sus respectivas cadenas de valor global. Estos estándares —conceptualizados como *Wintelism* por algunos autores (Borras/Zysman, 1998)— apuntan a que si bien las economías nacionales se han liberalizado crecientemente, el comercio y las relaciones interfirma siguen siendo gobernadas por un conjunto de normas y estándares que a menudo significan enormes retos para las empresas y los territorios de la periferia, y que en muchos casos pueden llevar a su marginalización: de estándares de calidad y manufactura hasta estándares fitosanitarios, sociales, laborales y ecológicos, entre otros (Nadvi/Wältring, 2002). Estos estándares, que a veces podrían comprenderse como las nuevas barreras no arancelarias del futuro, tienden a homogeneizarse y requieren de enormes capacidades financieras y tecnológicas para participar en cadenas de valor agregado globales.<sup>4</sup>

g) Durante la segunda mitad de los noventa, algunos investigadores del Institute of Development Studies (IDS) sostuvieron —en la tradición del pensamiento de Piore y Sabel (Piore/Sabel, 1984)— que la “eficiencia colectiva” —comprendida como la ventaja competitiva resultante de externalidades de economías locales y acciones conjuntas— en los respectivos territorios desempeña un papel fundamental para comprender el comportamiento positivo de los

---

<sup>4</sup> En casos como la electrónica, estándares globales intraempresa pueden incluso resultar más estrictos que estándares internacionales como el ISO 9000, entre otros (Dussel Peters, 2000a).

agrupamientos o *clusters*.<sup>5</sup> Schmitz (Schmitz, 1997) argumenta que la eficiencia colectiva y la conformación de redes interempresa en territorios específicos es una de las características fundamentales para comprender su competitividad global. Recientes análisis (Humphrey/Schmitz, 2000) señalan que la integración al mercado mundial depende de diferentes gobernabilidades de las cadenas (*chain governance*) de valor global: cuanto mayor sea la verticalidad y el control de un reducido grupo de clientes y/o compradores, menor será el potencial de escalamiento (*upgrading*) local y de difusión y aprendizaje. Por el contrario, y vinculado al punto analizado anteriormente sobre los estándares, cuanto mayor sea el número de clientes y menor la dependencia de estándares impuestos por parte de las empresas líderes, mayores serán las opciones de coordinación, cooperación, difusión, aprendizaje y escalamiento local e interempresarial.

Precisamente, el análisis de la competitividad se ha vuelto ostensiblemente más complejo desde los planteamientos de Porter a inicios de los noventa. En una serie de sectores la competitividad cada vez más no implica la competencia entre empresas y en el exclusivo ámbito microeconómico, sino la competencia entre redes y cadenas de valor globales, en muchos casos liderados por empresas de marca que controlan la cadena y sus diferentes segmentos e imponen estándares que repercuten en la posibilidad de potenciales empresas a integrarse. El reto de lo “global” (Altvater/Mahnkopf, 1996), en consecuencia, es fundamental. La cuestión —¿cómo se integran a segmentos específicos de cadenas de valor global y qué potencial tienen los respectivos territorios?— ha sido enfocada, por el momento, en forma limitada, ya que en muchas ocasiones los diferentes economistas y teorías tratan la competitividad de las empresas y los respectivos territorios como sinónimos.

Este argumento, sin embargo, es cuestionable, ya que las condiciones de endogeneidad y desarrollo territorial —refiriéndose al grado específico de integración de los territorios en la cadena de valor global (Dussel Peters, 2000a; Vázquez Barquero, 1999)— y la competitividad de las empresas no sólo no pueden converger, sino que en muchos casos son abiertamente contradictorias. Así, mientras que en el nivel territorial son cruciales aspectos como el empleo, su calidad (salarios reales) y el grado de aprendizaje en general, la competitividad para las empresas y/o sus agrupamientos se entiende como el interés de aumentar la tasa de ganancia, la productividad y la eficiencia de ese segmento territorial específico de la cadena de valor agregado global. Luego, la racionalidad de la endogeneidad territorial y su desarrollo, y el de la competitividad de las empresas y/o sus agrupamientos, de ninguna forma tienen que coincidir, tema que en varias de las posiciones sobre la competitividad es asumido y/o no abordado explícitamente.

El aspecto anterior se vincula a una de las principales limitaciones del debate conceptual sobre la competitividad: su falta de concreción en propuestas de política. Si bien existe una serie

---

<sup>5</sup> Al respecto, ha surgido un importante e interesante debate. En el caso de Porter, por ejemplo, empresas japonesas en pocas ocasiones son capaces de desarrollar estrategias distintivas, dada su organización industrial basada en la imitación y emulación entre sí (Porter, 1998:43-44). Por el contrario, para otros autores (Aoki/Dore, 1994), ha sido justamente el alto grado de cooperación y colaboración colectiva lo que ha permitido un alto grado de competitividad e innovación territorial en Japón y varios otros países asiáticos.

de propuestas y de puesta en práctica de programas con respecto a la competitividad,<sup>6</sup> en general esta discusión ha carecido de propuestas, instrumentos y experiencias para el fomento y apoyo de la competitividad en sus diversas corrientes. Ello implica, entre otras cosas, que el debate sobre la competitividad en América Latina ha tenido muy escasa repercusión en la política industrial y empresarial, independientemente del consenso generalizado sobre su importancia (Peres/Stumpo, 2001).<sup>7</sup>

En el contexto del debate en torno a la competitividad, el análisis de las MIPYME, al igual que en la teoría económica, no ha obtenido muchos avances.<sup>8</sup> Si bien los diferentes autores y corrientes tratados anteriormente incluyen implícita o explícitamente a las MIPYME, muy pocos de ellos realizan un análisis conceptual y/o empírico sobre este tipo de empresas y/o sobre los retos específicos de la competitividad para las MIPYME en la era de la globalización. Algunos autores, en el contexto de la competitividad sistémica, observan que, en el nivel analítico meta, las MIPYME son objeto de la política social, y no de una política económica dinámica (Meyer-Stamer, 2001:38).

En el nivel internacional, pese a la hegemonía de políticas estructurales macroeconómicas, las MIPYME han cobrado una considerable importancia en diversas instituciones multilaterales y de nivel internacional a través de variados mecanismos de apoyo: de políticas territoriales para el conjunto de empresas de menor tamaño, y en forma creciente, políticas orientadas a retos específicos de las MIPYME, como la desregulación, de innovación y tecnológicas, así como aquellas que afectan a la educación, capacitación y apoyos específicos para agrupamientos de empresas en territorios y segmentos de cadenas de valor globales.

En el nivel internacional son relevantes los casos de los países de la OCDE, los Estados Unidos y la Unión Europea (UE), ya que durante los noventa las MIPYME jugaron en éstos un papel de creciente importancia. En la OCDE, durante los noventa las MIPYME participaron con alrededor del 50% del empleo manufacturero —en Italia, incluso con más del 80%— y más del 50% del empleo no agrícola —en Italia y Alemania, con niveles superiores al 65%— (OCDE, 1998a, 2000b). Ahora bien, durante los noventa gran parte de las políticas locales y regionales se han concentrado en las empresas de menor tamaño en los países de la OCDE y de aquellos en vías de desarrollo. Independientemente del debate en torno a políticas industriales y empresariales horizontales —con objeto de afectar a la totalidad de las empresas por igual— o activas y/o sectoriales (Dussel Peters, 2001b), en los países miembros de la OCDE se observa un gran número de mecanismos de fomento a las empresas de menor tamaño con el propósito de apoyar la capacitación, el desarrollo tecnológico, y el empleo; vincular los respectivos territorios con centros de educación; difundir las “mejores prácticas”, así como impulsar la vinculación y los procesos de aprendizaje territoriales (OCDE, 2000a).

---

<sup>6</sup> Para el caso de América Latina, véase entre otros: <http://www.incae.ac.cr>; Meyer-Stamer (2000, 2001).

<sup>7</sup> Peres/Stumpo (2002) indican al respecto que se ha pasado de un período de “no política industrial/empresarial” a uno de instrumentos eficientes pero de poco alcance. El tema es abordado con más detalle para el caso de América Latina en lo que sigue.

<sup>8</sup> Para un excelente análisis sobre el tratamiento de las pequeñas y medianas empresas en la teoría económica, véase Tommaso/Dubbini (2000); también CFR-R (1998).

Durante la segunda mitad de los noventa, los países de la OCDE han realizado esfuerzos de política para reducir los costos del exceso de trámites y la creación de empresas, cuyos costos pueden variar en más de 10:1 (entre Japón y España), y cuyo tiempo varía entre una y 24 semanas. En la segunda mitad de los noventa, de igual forma, las políticas públicas hacia las MIPYME han procurado mejorar el acceso al financiamiento de estas empresas mediante programas especializados, así como asignar incentivos y simplificaciones fiscales, y fomentar el apoyo a innovaciones y la difusión tecnológica (OCDE, 2001:18ss.). Si bien existen diversas metodologías para la evaluación de estos múltiples programas, por el momento esta tarea representa uno de los más serios retos en el corto plazo, ya que los criterios entre las respectivas instituciones nacionales responsables varían notablemente.

En el caso de los Estados Unidos,<sup>9</sup> la Small and Business Administration (SBA), creada en 1953 y con oficinas en todos los estados, es una palanca de apoyo para las empresas de menor tamaño. Con alrededor de 20 millones de pequeñas empresas, este segmento económico genera dos de cada tres nuevos empleos y representa el 39% del producto interno bruto (PIB); su participación en las exportaciones pasó del 20% del total a inicios de los noventa al 50% a mediados de la misma década (OCDE, 2000c). Es de igual forma importante comprender la magnitud y la profundidad de las actividades del SBA, específicamente para el año fiscal de 1999 (SBA, 2000).

a) Garantizó créditos a 43 639 empresas por 10 200 millones de dólares. Hasta 1999 la SBA tenía una cartera de garantías de 40 500 millones de dólares de 486 000 pequeñas empresas. Adicionalmente, realizó 3 100 inversiones por 4 200 millones de dólares en el programa de capital de riesgo (*venture capital*).

b) Participó en la creación de 2.3 millones de los 15 millones de empleos generados durante 1993-1998.

c) Dio apoyo a las pequeñas empresas para que recibieran el 22.4% de los contratos federales, por 200 000 millones de dólares.

d) Otorgó asistencia técnica y administrativa a más de un millón de pequeñas empresas.

e) Los principales objetivos de la SBA, a fines de los noventa y hasta 2001, han sido facilitar créditos y acceso a capital, elevar las oportunidades de las empresas y mejorar el desarrollo de la asistencia a las pequeñas empresas. Para ello, la SBA contaba, en 2000, con 4 372 funcionarios en 109 oficinas en los Estados Unidos.

En la UE existen políticas y mecanismos de fomento a las MIPYME muy complejos, que se practican en el nivel local, regional, nacional y de la propia UE. En la UE, las firmas con menos de 250 trabajadores comprendían en 1997 el 99.8% de las empresas, generaban el 66% del empleo y realizaban el 52.9% de las ventas totales (CCE, 2001). Si bien esta visión integral y de subsidiariedad de fomento significa en muchas ocasiones enormes dificultades de coordinación y

---

<sup>9</sup> Véase <http://www.business.gov> y <http://www.sbaonline.sba.gov/> (consultados el 15 de marzo de 2002).



evaluación (CE, 1998),<sup>10</sup> en su conjunto éstos son de una enorme magnitud.<sup>11</sup> Destaca, entre otros, la labor de la Comisión Europea y de su Dirección General de Empresa (DGE), una de cuyas principales funciones es apoyar a la pequeña y mediana empresa en la UE en múltiples asuntos (DGE, 2001:33ss.): estadísticas e información, capacitación, educación, evaluación comparativa o “*benchmarking*” para empresas incubadoras, diversos servicios de soporte a las pequeñas y medianas empresas y el apoyo a nuevas empresas, el estímulo a inversiones benéficas para el medio ambiente, el fomento a la innovación y el comercio vía electrónica, entre otras. Varios de estos objetivos son tratados por instituciones “horizontales”; por ejemplo, en el caso de los Euro Info Centres, con 273 representaciones en 38 países. Con respecto a instrumentos financieros de apoyo a las pequeñas y medianas empresas, sobresale el financiamiento otorgado por el Banco Europeo de Inversiones (BEI) durante 1994-1998, con créditos que se elevaron de 3 900 millones de euros en 1994 a más de 8 000 millones de euros en 1998 a 49 000, otorgados a pequeñas y medianas empresas de la UE durante el período. Los diversos instrumentos para este tipo de empresas permitieron generar 53 789 empleos en la UE en 1999 (CCE, 2001:72).

En el caso de los países de la OCDE y la UE, las políticas específicas orientadas hacia las MIPYME pueden ser de mucho menor peso de lo esperado. Tal y como se demuestra para el caso de Alemania (Meyer-Stamer/Wältring, 2000), las instituciones y las políticas exclusivas para el *Mittelstand* son pocas. Sin embargo, además de relevantes causas históricas, las MIPYME encuentran condiciones de competitividad sistémica que permiten un desempeño positivo, incluyendo acceso a crédito y posibilidad de un escalamiento tecnológico, adicional a un muy desarrollado nivel meso, que se refleja en un sistema financiero adecuado a sus necesidades; pocas pero especializadas instituciones para el fomento de las MIPYME, además de una densa red de asociaciones empresariales de nivel local, regional, nacional y supranacional.<sup>12</sup> Es paradójal que en Alemania sean las empresas de menor tamaño —con entre dos y 19 trabajadores— las que presenten la mayor intensidad en capacitación especializada vía aprendices y el mayor grado de vínculo con el sistema dual de educación, a diferencia de las grandes empresas especializadas en producción en masa. En este caso, una menor productividad laboral es resultado de la división del trabajo según el tamaño de la empresa: las de menor tamaño se han orientado hacia la producción y servicios en pequeña escala y con un alto grado de calificación.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> “... policy-making in an opening context is an evolutionary process, which requires a continuous readjustment of top-down interventions to define the institutional environment for firm reorganisation and of bottom-up actions to test local experiences of industrial reorganisation. Within this context, interaction among policy makers at local, national and international level is a crucial moment” (CFR-F, 1998:25).

<sup>11</sup> Para consultar los instrumentos específicos en la UE y la CE, véase <http://www.europa.eu> y [http://europa.eu.int/comm/dgs/enterprise/index\\_es.htm](http://europa.eu.int/comm/dgs/enterprise/index_es.htm).

<sup>12</sup> “In other words, Germany has not found some kind of magic formula to create a particularly dynamic SME sector. Rather, SME and SME support are an essential element of an overall system which favors industrial growth” (Meyer-Stamer/Wältring, 2000:53).

<sup>13</sup> En estos casos, las pequeñas y medianas empresas pueden incluso ser participantes de relevancia en los procesos de fusión y adquisiciones a escala global (Sakai, 2002). Sin embargo, las características de estas MIPYME no pueden generalizarse. Para el caso de América Latina, otros estudios indican que las microempresas en América Central nacen por necesidad de supervivencia y ante la falta de empleo; se trata de “empresarios a la fuerza” (PROMICRO, 2000:5) o por necesidad.

En América Latina también existen algunas experiencias relevantes de políticas orientadas hacia las MIPYME durante los noventa. Éstas han tendido a enfocarse en tres grandes áreas —fomento a las exportaciones, desarrollo tecnológico y capacitación de los recursos humanos, y, recientemente, en esfuerzos para vincular las MIPYME con las grandes empresas—, aunque el creciente interés “aún no es parte de una estrategia de largo plazo para el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas (PYME) en la región. Incluso en los casos más exitosos de articulación, ésta ha sido concebida como un instrumento para alcanzar objetivos de corto plazo, sin que se llegue a constituir la base de visiones estratégicas, las que, por otra parte, están ausentes en la mayoría de los planteamientos de política” (Peres/Stumpo, 2001:13). La coordinación de las políticas públicas y privadas hacia las MIPYME, así como personal y recursos suficientes, entre otros, han sido algunas de las principales limitantes de las opciones diseñadas para las MIPYME en América Latina, que han arrojado instrumentos y resultados de poco impacto.

Existen en la actualidad múltiples estudios sobre las condiciones, limitaciones y retos de las MIPYME en América Latina,<sup>14</sup> aunque todavía no se han materializado estos consensos entre los sectores público y privado en acciones,<sup>15</sup> principalmente en su financiamiento como estrategia de competitividad sistémica de largo plazo.<sup>16</sup>

Adicionalmente, Peres/Stumpo (2002) concluyen con respecto a las pequeñas y medianas industrias en América Latina en los noventa en los siguientes términos:

- a) No son un sector marginal en América Latina, y su peso en el empleo puede variar de 12% hasta niveles superiores al 65%.
- b) Se han convertido en un sector altamente dinámico en la región, y su producción en algunos países ha crecido en más de un 50% durante los noventa. No obstante, este segmento de empresas prácticamente no participa en forma directa en las exportaciones.
- c) La productividad media aumenta, por ejemplo en Argentina, en más de un 90% durante el decenio de 1990.

---

<sup>14</sup> Cabe señalar, además, que las empresas de menor tamaño también presentan importantes deficiencias en su estrategia de mercado, y particularmente “en la utilización de nuevas tecnologías, introducción de exigencias de calidad, diferenciación productiva y establecimiento de redes de cooperación empresarial” (Aghón/Albuquerque/Cortés, 2001:13).

<sup>15</sup> “Consistentemente con la posición relativa de la política de apoyo a las PYME, las instituciones que las diseñan, pese a las fuertes diferencias que presentan entre los países [latinoamericanos] en consideración, tienen en común su poco peso en las estructuras gubernamentales y una significativa carencia de poderosos instrumentos de política. Si bien a lo largo de la década de 1990 se presenciaron cambios institucionales que elevaron a rango ministerial o de viceministerio a entidades de fomento a esas empresas en diversos países, la nueva ubicación en el organigrama gubernamental no ha significado más poder de ejecución ...” (Peres/Stumpo, 2002:25).

<sup>16</sup> Estos temas ya han sido planteados en repetidas ocasiones para el caso de Centroamérica durante los noventa; véase, por ejemplo, CEPAL/ONUDI (1996).

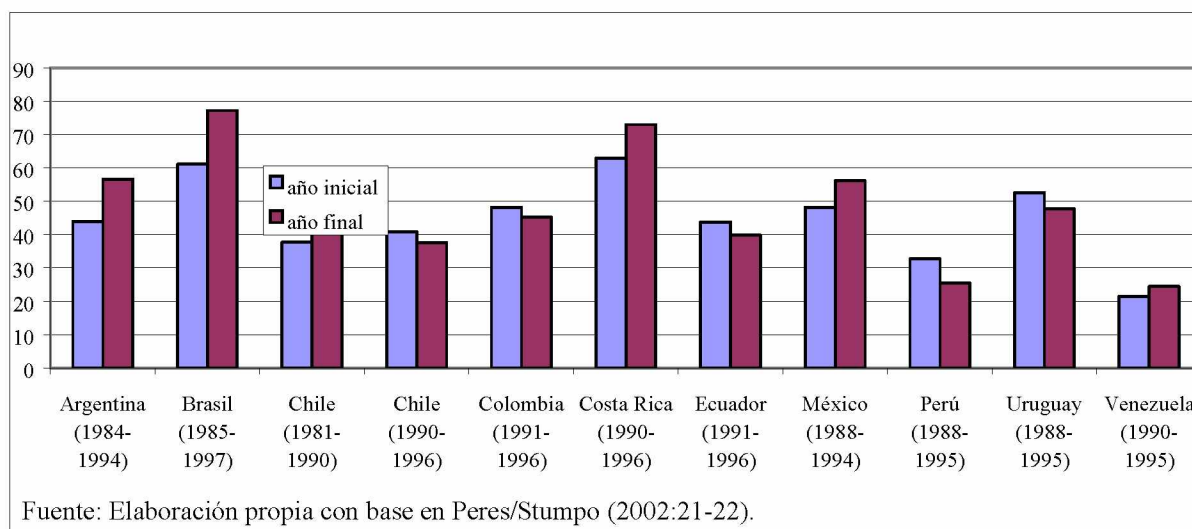
d) La productividad (laboral) de estos establecimientos es inferior a la de las grandes empresas, aunque la brecha varía sustancialmente en América Latina: a fines de los noventa fue de 23% para Brasil, pero cercana al 75% en Perú y Venezuela (véase el gráfico 1).

e) La dinámica de crecimiento de las MIPYME en América Latina depende enormemente de la demanda interna, su especialización sectorial y programas de apoyo ofrecidos. Cuanto mayor sea el país, las PYME presentan un mayor grado de especialización en actividades vinculadas a la metalmecánica, electrónica y actividades eléctricas, mientras que los países de menor tamaño lo hacen en actividades de alimentos y a veces en algunos productos químicos y plásticos.

**Gráfico 1**

**PRODUCTIVIDAD DE LAS PYME INDUSTRIALES PARA PAÍSES SELECCIONADOS**

(Como porcentaje de las grandes industrias)



El caso de México es sintomático de las tendencias anteriores. Pese a una férrea política macroeconómica, por lo que la restricción monetaria y crediticia han redundado en un menor acceso de las MIPYME al sistema financiero y en una acentuada sobrevaluación del tipo de cambio durante los noventa (Dussel Peters, 2000a), el gobierno de Fox durante 2001 implementó una serie de propuestas orientadas explícitamente hacia las MIPYME (SE, 2001). Institucionalmente sobresale la creación de la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa, que se ha convertido en una de las más importantes en la propia Secretaría de Economía, con recursos anuales durante 2001 y 2002 de alrededor de 120 millones de dólares. Entre los diversos programas de la nueva Subsecretaría se distingue la búsqueda de consensuar acuerdos con las diversas regiones de México sobre las MIPYME, acuerdos que se refieren a los específicos necesitados de apoyo, con la intención de mejorar el acceso a financiamiento, la formación empresarial y la vinculación al desarrollo y la innovación tecnológica.<sup>17</sup> Si bien es prematuro

<sup>17</sup> Al respecto, véase <http://www.contactopyme.gob.mx> (consultado el 18 de abril de 2002).

realizar una evaluación de estos instrumentos, sin lugar a dudas constituyen un precedente significativo para la política industrial y empresarial de México y América Latina ante las políticas para estos sectores que predominaban anteriormente.

Es relevante subrayar que en Panamá también se han creado en 2000 una serie de nuevas instituciones de apoyo a las MIPYME mediante dos leyes, la 8 y la 33 (ALP, 2000). Si bien ambas leyes se consideran principalmente un mecanismo de combate a la pobreza, el propósito es estructurar un programa integral de fomento a las MIPYME en forma conjunta con el sector privado, programa que contemple estímulos financieros, aduaneros y fiscales, además de una ventanilla única para las firmas involucradas que deban realizar los trámites administrativos. Un elemento importante de ambas leyes es que la autoridad responsable de llevarlas a cabo impulsará una política de compra de bienes y servicios al sector público. Inicialmente se estableció un fondo de garantía por 5 millones de balboas como mínimo para créditos, la capacitación y asistencia de las MIPYME.

## **b) Conclusiones preliminares**

El debate actual en torno a la competitividad se encuentra estrechamente vinculado a las tendencias de la globalización y la estabilidad macroeconómica imperante. Ante la preponderancia del objetivo de la estabilidad macroeconómica y de la aplicación de programas de ajuste estructural desde mediados de los ochenta, ya a inicios de los noventa el trabajo de Porter sobre las ventajas competitivas resultó enriquecedor y renovador al llamar la atención sobre la competitividad de las empresas y el aparato productivo en general. Las políticas, desde esta perspectiva, tenían que “volver” y “redescubrir” el nivel micro de la economía, tema que fue dejado de lado ante la preeminencia de los aspectos macroeconómicos en América Latina.<sup>18</sup> Con base en lo planteado por Porter, sin embargo, varios autores y corrientes han profundizado, e incluso discrepado, en torno a la noción de la competitividad fundamentada en el nivel microeconómico. Desde un ángulo teórico y de implementación política, el principal argumento crítico —tanto respecto de Porter como de los programas de ajuste estructural hasta inicios del siglo XXI— se refiere a la necesidad de comprender a las economías en el contexto de la globalización desde el concepto de cadenas de valor, compuestas por segmentos locales, regionales, nacionales y globales. El desarrollo de estas cadenas de valor, entonces, requiere de una visión sistémica de la competitividad, incluyendo los niveles analíticos meta, macro, meso y micro. Luego, una visión exclusivamente micro o macroeconómica no es suficiente para comprender las condiciones y los retos socioeconómicos territoriales. Se trata de analizar e implementar medidas para que los territorios —local, regional, nacional y supranacional— generen el mayor grado de endogeneidad en los encadenamientos mercantiles globales. Por consiguiente, el grado de endogeneidad territorial, dependiendo de la competitividad sistémica, será definitorio en aspectos como el valor agregado producido, la creación de empleo y su calidad, el desarrollo tecnológico y de la innovación, y del proceso de aprendizaje que se llevará a cabo, así como el nivel de vida de la población del respectivo territorio. Uno de los aspectos fundamentales de la competitividad sistémica consiste en mostrar la importancia de los aspectos

---

<sup>18</sup> Como se señaló, una serie de autores, y particularmente Fernando Fajnzylber, ya habían elaborado elementos sobre el tema de la competitividad desde los ochenta. Sin embargo, fue apenas a inicios de los noventa, después de varios años de programas de ajuste estructural, que se hizo evidente la necesidad de ir más allá de lo macroeconómico.

mesoeconómicos, los cuales en general no recibieron la adecuada atención durante los ochenta y noventa y, por el contrario, en muchos casos fueron reducidos y/o eliminados en nombre de la eficiencia y los ajustes estructurales macroeconómicos.

Asimismo, se remarca la necesidad de considerar una serie de nuevas tendencias durante los ochenta y noventa para entender el desarrollo socioeconómico centroamericano. Así, los efectos de tendencias internacionales —nuevas tecnologías, telecomunicaciones, crisis financieras y/o en sectores productivos, etc.— presentan a inicios del siglo XXI una velocidad mayor que hace algunas décadas: el efecto del “contagio”, y sobre todo a causa de la importante apertura de bienes y capitales realizada en Centroamérica, es inmediato en muchos casos. Segundo, en el contexto de la competitividad sistémica y la endogeneidad territorial, en la actualidad la competencia en los mercados internacionales se da a nivel de redes de empresas con complejas relaciones inter e intra. Integrarse como empresa y territorialmente a estas redes tiene el atractivo de poder participar en el nivel global y con economías de escala que van mucho más allá del lugar donde se establece la propia empresa. Como contraparte, estas redes lideradas por empresas de marca conforman, en muchos casos, “sistemas cerrados” y excluyentes con grandes barreras de entrada, incluyendo estándares de muy diversa índole. Crecientemente, estas redes no sólo trabajan bajo criterios de justo a tiempo, sino de “tiempo real”, es decir, proveedores y clientes de la red han desarrollado modernos sistemas de telecomunicaciones y con impactos en la transformación para reducir a un mínimo los costos de inventarios, aunque los retos con respecto a la capacidad de ajuste y respuesta por parte de los proveedores es muy superior a anteriores esquemas productivos. Los retos de integración a este tipo de redes para empresas de menor tamaño, dependiendo de la red, de los procesos<sup>19</sup> y de los productos específicos, son aún superiores.

En el contexto anterior, se concluye que si bien en el plano internacional se ha reconocido el peso de las MIPYME en la economía y la sociedad, por el momento los esfuerzos para su fomento han sido muy inferiores en América Latina, a diferencia de la gama de instrumentos y el financiamiento otorgados en los Estados Unidos y la Unión Europea. Ello refleja un déficit en el conocimiento de las condiciones y los retos de las MIPYME (se exceptúan de este panorama estudios como el Arroyo y Nebelung, 2002), al igual que la falta de evaluación de los mecanismos de apoyo. Sin embargo, más preocupante aún es que en la mayor parte de América Latina los respectivos gobiernos no han sabido y/o querido dedicar recursos y personal a las MIPYME. Este asunto conduce a una pregunta de economía política: ¿cuánto están dispuestos a aportar —en recursos, personal, instituciones, etc.— las sociedades latinoamericanas para uno de los segmentos más importantes de sus economías? Lo anterior atañe tanto al sector privado como al público.

---

<sup>19</sup> Uno de los resultados a considerar entre los aspectos conceptuales es el de precisar la competencia por segmentos de la cadena de valor y en el nivel territorial. Un país como México, por ejemplo, exporta autopartes y automóviles a los Estados Unidos, al igual que lo hacen los Estados Unidos a México y al resto del mundo. Lo anterior, desde la perspectiva de productos, pudiera llevar a la errónea conclusión de que los Estados Unidos y México compiten en sus respectivos y terceros mercados. Un análisis más profundo, considerando estructuras de mercado y segmentos de cadenas de valor, revela que se trata de las mismas empresas en ambos países, con un alto grado de comercio intraindustria, por lo que la aparente competencia entre aquéllos es resultado de estrategias intra e interempresa, considerando adicionalmente que los segmentos de la cadena de valor que se realizan entre ambos países no son comparables y se efectúan en diferentes segmentos (de arneses a plásticos y motores, por ejemplo).

## 2. ENTORNO Y CONDICIONES DE LAS MIPYME EN CENTROAMÉRICA

En la primera parte de este acápite se presenta un breve análisis de aquellas condiciones y estructuras macroeconómicas que afectan la competitividad de la manufactura en Centroamérica, particularmente de las MIPYME, aunque no es la intención realizar un minucioso estudio macroeconómico de la región ni de las economías nacionales. El segundo apartado examina las condiciones específicas de las MIPYME en Centroamérica, con base en la bibliografía existente y los estudios que se realizaron para este proyecto. En este mismo acápite también se incluyen aspectos institucionales y fortalezas y debilidades de las MIPYME examinadas.

Sin lugar a dudas, el número de empresas consideradas no permite extraer generalizaciones para el conjunto de las MIPYME centroamericanas. Con todo, sí se comprenden algunas de las condiciones y retos específicos de estos establecimientos.

### a) El entorno macroeconómico

Algunos estudios recientes (CEPAL, 2000a, 2001; CEPAL/ONUDI, 1996; Gitli, 2001) ya han examinado las principales tendencias del perfil productivo centroamericano durante los noventa, una etapa que podría calificarse como de transición. Después de varias décadas de privilegiar la sustitución de las importaciones y la integración centroamericana, durante los noventa la manufactura centroamericana transitó hacia un modelo exportador, con un relativamente rápido proceso de apertura hacia terceros mercados, en especial hacia los Estados Unidos.

La política industrial y empresarial tradicional —sustitutiva de importaciones, intrarregional y activa en algunos casos— perdieron relevancia durante los noventa, ante la preponderancia de políticas macroeconómicas y la crisis del comercio intrarregional, pese a que este último se había convertido en la base de la especialización industrial de la región (CEPAL, 2001c). Durante los noventa se debilitó drásticamente el impacto de la política industrial y disminuyeron o desaparecieron instituciones encargadas del fomento de la industria.<sup>20</sup> En algunos casos, se aplicaron nuevas políticas orientadas a la competitividad del sector industrial y en especial hacia sectores no tradicionales.<sup>21</sup>

Uno de los fundamentos de la política empresarial durante los noventa fue la política comercial, cuyo principal objetivo era hacer retroceder sustancialmente las barreras arancelarias y no arancelarias, tanto regionales como interregionales. Esta tendencia se profundizó en la

---

<sup>20</sup> Los respectivos documentos base para el proyecto mencionan múltiples casos. Véase, por ejemplo, el caso del Centro de Desarrollo Industrial (CDI) en Honduras, creado en 1978 y clausurado en 1990 en el marco del ajuste estructural (Kerkhoff, 2002).

<sup>21</sup> Desde mediados de los noventa, y como resultado también de los estudios de Michael Porter, en la región se iniciaron múltiples análisis de *clusters* y de competitividad. Para un estudio detallado de los enfoques y políticas, véase CEPAL (2000); GTZ (1999); INCAE-HIID (1999).

segunda mitad de los noventa mediante la celebración de una serie de tratados de libre comercio de la región —en varios casos sólo de algunos países— con la República Dominicana, México y Canadá, y negociaciones con Chile y Panamá, entre otros (Gitli, 2001). Sin lugar a dudas, las negociaciones con los Estados Unidos durante la última parte de los noventa fueron las de mayor relevancia, considerando que este país se ha convertido en el principal socio comercial y en el destino de las exportaciones de mayor dinámica durante los noventa. El resultado de estas gestiones fue la aprobación de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe Ampliada en 1999, que se ubicó por debajo de las expectativas de algunos países de la Cuenca del Caribe, aunque permitió elevar considerablemente el potencial exportador de la industria maquiladora de exportación (IME) a los Estados Unidos (Dussel Peters, 2001; Gitli/Arce, 2000; O-USTR, 2001; Zapata Martí/Pérez, 2001).<sup>22</sup> Si bien bajo muy diferentes modalidades en la región —con diferente tratamiento, en muchos casos discrecional, con respecto al impuesto sobre la renta, la oferta de espacios para su establecimiento, preferencias arancelarias y facilitación de trámites aduaneros, entre muchos otros—, la atracción y diferentes formas de incentivos hacia la IME se convirtieron en uno de los pilares de la política empresarial.

Salvo excepciones, las políticas de fomento a la competitividad en muy pocos casos llegaron a implementarse en forma consistente.<sup>23</sup> Tanto proyectos de corte sectorial como de productos (FEDEPRICAP-BID/PRADIC, 1994) y otros que buscaban mejorar el ambiente empresarial y la competitividad del conjunto de las empresas (CEPAL/ONUDI, 1996) tuvieron efectos reducidos en la política económica y en recursos destinados a programas para el fomento de la competitividad. Otras propuestas recientes del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (Condo, 2002; INCAE, 1999), fundamentado en el análisis de Porter y estudios de *clusters* en la región, han logrado generar una serie de nuevas instituciones públicas para la promoción de la competitividad.<sup>24</sup> Si bien todas estas propuestas incluyen el apoyo a las MIPYME, en la mayoría —con algunas excepciones, principalmente dos documentos de la CEPAL (CEPAL, 2000a; Hernández, 2001) en los que se plantea la posibilidad de crear una institución centroamericana encargada de este segmento de empresas— la falta de propuestas específicas ha sido una constante de la que ha adolecido este debate.

Aun así, cabe señalar que ante la creciente neutralidad de las políticas industriales y empresariales durante los noventa, en el caso de las MIPYME se han realizado considerables esfuerzos. Sobre todo en la segunda mitad de los noventa la mayoría de los países centroamericanos implantaron diferentes medidas —tanto leyes como nuevas instituciones— para el apoyo de las MIPYME. En Guatemala, verbigracia, en 2000 se creó el Viceministerio de Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa y en ese mismo año los países

---

<sup>22</sup> Adicionalmente, el Istmo Centroamericano continúa negociando, hasta marzo de 2002, un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. Entre otras cosas, se busca que productos agrícolas y particularmente el azúcar y restricciones con respecto a las prendas de vestir se eliminen bajo este acuerdo (Lewis, 2002).

<sup>23</sup> Tal es el caso de las políticas para mejorar las condiciones de competencia incluyendo medidas *antidumping* y antimonopolísticas, entre otras, conforme a los compromisos adoptados en la Organización Mundial del Comercio (OMC) (CEPAL, 2001a).

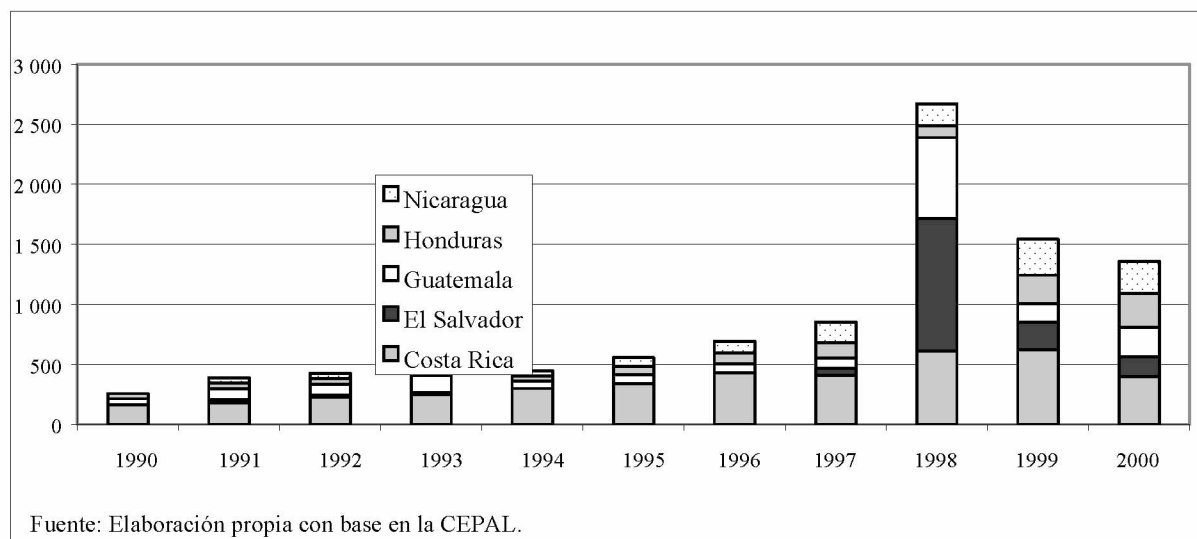
<sup>24</sup> En Guatemala, por ejemplo, desde fines de los noventa el Programa Nacional de Competitividad (PNC), vinculado a la Oficina de la Presidencia, ha propuesto el fomento de varios *clusters* específicos. Véase <http://www.pronacom.com> (consultado el 20 de marzo de 2002).

centroamericanos firmaron un Acuerdo de Entendimiento para la Constitución y Operación del Instituto Centroamericano de Promoción de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (ICAMIPYME, 2000), que desde 2001 dio origen al Centro para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa en Centroamérica (CENPROMYPE). Además de las medidas implantadas en los países de la región, cabe mencionar por su relevancia la firma para la creación de una entidad centroamericana que responda a los intereses y retos de las MIPYME. En la mayoría de los casos, y como resultado de su reciente vigencia, no existe evaluación de las leyes ni de las instituciones creadas.

En este generalizado contexto de políticas macroeconómicas, reducción de presupuesto para políticas “tradicionales” industriales y empresariales (GTZ, 1999:111ss.), y el elevado dinamismo de la IME, ¿qué variables macroeconómicas e internacionales han afectado a las MIPYME en Centroamérica durante los noventa? Al respecto, se identifican por lo menos cinco tendencias relevantes para este estrato de empresas.

**Gráfico 2**

CENTROAMÉRICA: FLUJOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA NETA, 1990-2000



Primero, el desempeño de la inflación, la atracción de inversión extranjera y el control del déficit fiscal. Tras la década de los ochenta, con fuertes convulsiones sociales y un período de alta incertidumbre macroeconómica, el control de estas tres variables posibilitó la generación de una apreciable estabilidad para el período (CEPAL, 2001a). El índice promedio anual de precios al consumidor de la región descendió de manera constante durante 1995-2000, y se elevó ligeramente en 2001 al 7.3%. De igual forma, la tasa de crecimiento promedio anual (TCPA) y de la inversión extranjera directa (IED) neta aumentó 18.2% durante los noventa y totalizó 1 355 millones de dólares en 2000, quintuplicándose con respecto a 1990. Así, la IED de Costa Rica representó el 40.4% de la región durante 1990-2000 (véase el gráfico 2), como resultado de las actividades de Intel durante la segunda mitad de ese decenio. Por último, el déficit fiscal se



controló en la región durante la segunda mitad de los noventa a valores inferiores al 4% del PIB, con excepción de Honduras y Nicaragua durante 1999-2001.<sup>25</sup>

Segundo, el desempeño del PIB del total de la economía y del producto interno manufacturero (PIM). Ambas variables son representativas debido a que reflejan la dinámica general de la economía centroamericana, y la gran mayoría de las MIPYME se orientan al mercado interno. Así, en 1990-2000 ambas variables presentaron en Centroamérica una TCPA del 4.3% y 4.8%, respectivamente. En ambas variables se aprecia un mayor dinamismo durante la segunda mitad de los noventa, y en particular en 1997-1999, y un descenso en 2000 (véase el cuadro 1). Este proceso se acentuó en 2001, con un crecimiento del PIB centroamericano del 1.4% y una reducción de 1% del PIB por habitante. Como se verá más adelante, estas tendencias se vinculan fuertemente con el desempeño del comercio exterior de la región. Adicionalmente, es importante destacar que esta evolución no ha sido homogénea entre los países centroamericanos, y en especial para el caso de los respectivos sectores manufactureros. Mientras que Costa Rica, Honduras y El Salvador durante los noventa aumentaron marcadamente su coeficiente de industrialización —o la relación entre el PIB y el PIM—, en Guatemala y Nicaragua cayó en varios puntos porcentuales. El propio nivel del coeficiente varía sustancialmente: en 2000, por ejemplo, fue de 23.10% en Costa Rica y de 10.91% en Guatemala.<sup>26</sup> Estas tendencias reflejan un crecimiento relativamente dinámico durante los noventa, así como una importante disminución desde 2000, y sobre todo 2001.<sup>27</sup>

En tercer lugar, las fuentes de financiamiento para las empresas en Centroamérica, al igual que en la mayor parte de América Latina, han sido muy limitadas.<sup>28</sup> Cabe diferenciar entre las empresas de mayor tamaño, y el resto, sobre todo las MIPYME, ya que algunas de las primeras incluso tienen acceso a mercados internacionales. Ello obedeció a que las tasas de interés reales activas durante 1998-2001 fueron elevadas, superiores al 15% en Costa Rica, Honduras y Nicaragua, y al 10% en El Salvador y Guatemala (CEPAL, 2001). Paralelo a este desempeño —y su alto diferencial con las tasas de interés reales en el extranjero—, los créditos al sector manufacturero como proporción del crédito total se redujeron durante 1990-1998, salvo en Honduras. Esta tendencia a la baja también se aprecia en el crédito otorgado al sector industrial sobre el producto interno manufacturero, que disminuyó del 21.05% al 19.92% para la región

---

<sup>25</sup> También como resultado del estricto manejo monetario y del crédito, particularmente en El Salvador y Honduras, se presenta desde la segunda mitad de los noventa una tendencia a sobrevaluar el tipo de cambio.

<sup>26</sup> Esta heterogeneidad de los países de la región también se aprecia en el análisis regional del sector manufacturero durante los noventa: Costa Rica y El Salvador se especializaron en ramas tecnológicamente más avanzadas, como sustancias y productos químicos y maquinaria, aparatos, accesorios, artículos eléctricos, entre otros.

<sup>27</sup> Estas tendencias también se constatan al analizar la formación bruta de capital fijo para Centroamérica (CEPAL 2002), que presentó valores negativos (−4% y −5.6% en 2000 y 2001, respectivamente).

<sup>28</sup> Un estudio sobre la situación de las microempresas rurales en 1996 señala que 66% de las empresas no tiene relación alguna con instituciones u organizaciones financieras; del resto, 51% opera con bancos privados, cooperativas de ahorro y crédito (27%), y 12% y 9% con bancos estatales y ONG, respectivamente (PROSIGUA, 1999:9).

Cuadro 1

## CENTROAMÉRICA PRODUCTO INTERNO BRUTO Y PRODUCTO INTERNO MANUFACTURERO

|   | 1990   | 1991   | 1992   | 1993   | 1994   | 1995   | 1996   | 1997   | 1998   | 1999   | 2000 a/ | TCPA 1990-<br>2000 b/ |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|-----------------------|
| Producto interno bruto total (PIB)                            |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |         |                       |
| Valor bruto de la producción                                  |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |         |                       |
| (Millones de dólares a precios constantes de 1995)            |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |         |                       |
| Costa Rica  | 9 130  | 9 251  | 10 043 | 10 637 | 11 144 | 11 581 | 11 652 | 12 305 | 13 247 | 14 257 | 14 724  | 4.9                   |
| El Salvador   | 7 184  | 7 384  | 7 923  | 8 433  | 8 937  | 9 495  | 9 663  | 10 070 | 10 420 | 10 689 | 10 989  | 4.3                   |
| Guatemala   | 11 841 | 12 283 | 12 889 | 13 409 | 13 962 | 14 656 | 15 094 | 15 758 | 16 564 | 17 163 | 17 700  | 4.1                   |
| Honduras  | 3 345  | 3 435  | 3 636  | 3 894  | 3 820  | 3 960  | 4 107  | 4 313  | 4 455  | 4 366  | 4 598   | 3.2                   |
| Nicaragua   | 1 737  | 1 731  | 1 745  | 1 738  | 1 807  | 1 887  | 1 982  | 2 090  | 2 177  | 2 327  | 2 421   | 3.4                   |
| Panamá  | 6 055  | 6 600  | 7 142  | 7 522  | 7 757  | 7 906  | 8 118  | 8 498  | 8 892  | 9 179  | 9 365   | 4.5                   |
| Centroamérica   | 33 237 | 34 083 | 36 236 | 38 111 | 39 669 | 41 579 | 42 499 | 44 536 | 46 863 | 48 801 | 50 433  | 4.3                   |
| Istmo Centroamericano   | 39 293 | 40 683 | 43 379 | 45 632 | 47 426 | 49 485 | 50 618 | 53 034 | 55 755 | 57 980 | 59 798  | 4.3                   |
| Producto interno bruto de la industria manufacturera (PIM) c/ |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |         |                       |
| Valor bruto de la producción                                  |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |         |                       |
| (Millones de dólares a precios constantes de 1995)            |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |         |                       |
| Costa Rica d/   | 1 793  | 1 830  | 2 045  | 2 178  | 2 244  | 2 336  | 2 338  | 2 510  | 2 785  | 3 489  | 3 401   | 6.6                   |
| El Salvador   | 1 540  | 1 631  | 1 792  | 1 765  | 1 895  | 2 025  | 2 061  | 2 225  | 2 373  | 2 460  | 2 571   | 5.3                   |
| Guatemala   | 1 486  | 1 521  | 1 571  | 1 616  | 1 664  | 1 718  | 1 750  | 1 798  | 1 863  | 1 910  | 1 931   | 2.7                   |
| Honduras  | 573    | 590    | 623    | 661    | 655    | 683    | 723    | 766    | 792    | 813    | 845     | 4.0                   |
| Nicaragua   | 293    | 312    | 296    | 296    | 298    | 307    | 314    | 326    | 333    | 344    | 353     | 1.9                   |
| Panamá  | 518    | 573    | 625    | 665    | 693    | 694    | 686    | 729    | 758    | 713    | 684     | 2.8                   |
| Centroamérica   | 5 685  | 5 885  | 6 328  | 6 517  | 6 757  | 7 069  | 7 186  | 7 626  | 8 147  | 9 017  | 9 101   | 4.8                   |
| Istmo Centroamericano   | 6 204  | 6 457  | 6 953  | 7 181  | 7 449  | 7 763  | 7 872  | 8 355  | 8 904  | 9 730  | 9 786   | 4.7                   |
| Coeficiente de industrialización (PIM/PIB)                    |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |         |                       |
| (Porcentajes)   |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |         |                       |
| Costa Rica d/   | 19.63  | 19.78  | 20.36  | 20.48  | 20.14  | 20.17  | 20.07  | 20.40  | 21.03  | 24.48  | 23.10   | 20.88                 |
| El Salvador   | 21.44  | 22.10  | 22.62  | 20.93  | 21.21  | 21.33  | 21.32  | 22.10  | 22.77  | 23.02  | 23.40   | 22.02                 |
| Guatemala   | 12.55  | 12.38  | 12.19  | 12.05  | 11.92  | 11.72  | 11.60  | 11.41  | 11.25  | 11.13  | 10.91   | 11.74                 |
| Honduras  | 17.13  | 17.18  | 17.14  | 16.98  | 17.14  | 17.25  | 17.60  | 17.76  | 11.78  | 18.62  | 18.37   | 17.54                 |
| Nicaragua   | 16.88  | 18.03  | 16.96  | 17.04  | 16.52  | 16.26  | 15.85  | 15.61  | 15.31  | 14.79  | 14.57   | 16.16                 |
| Panamá  | 8.56   | 8.68   | 8.75   | 8.84   | 8.93   | 8.78   | 8.44   | 8.58   | 8.52   | 7.77   | 7.31    | 8.47                  |
| Centroamérica   | 17.10  | 17.27  | 17.46  | 17.10  | 17.03  | 17.00  | 16.91  | 17.12  | 17.38  | 18.48  | 18.05   | 17.35                 |
| Istmo Centroamericano   | 15.79  | 15.87  | 16.03  | 15.74  | 15.71  | 15.69  | 15.55  | 15.75  | 15.97  | 16.78  | 16.36   | 15.93                 |

Fuente: estimaciones propias de la CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Cifras estimadas.

b/ Tasas de crecimiento promedio anual; promedio para el caso del coeficiente de industrialización.

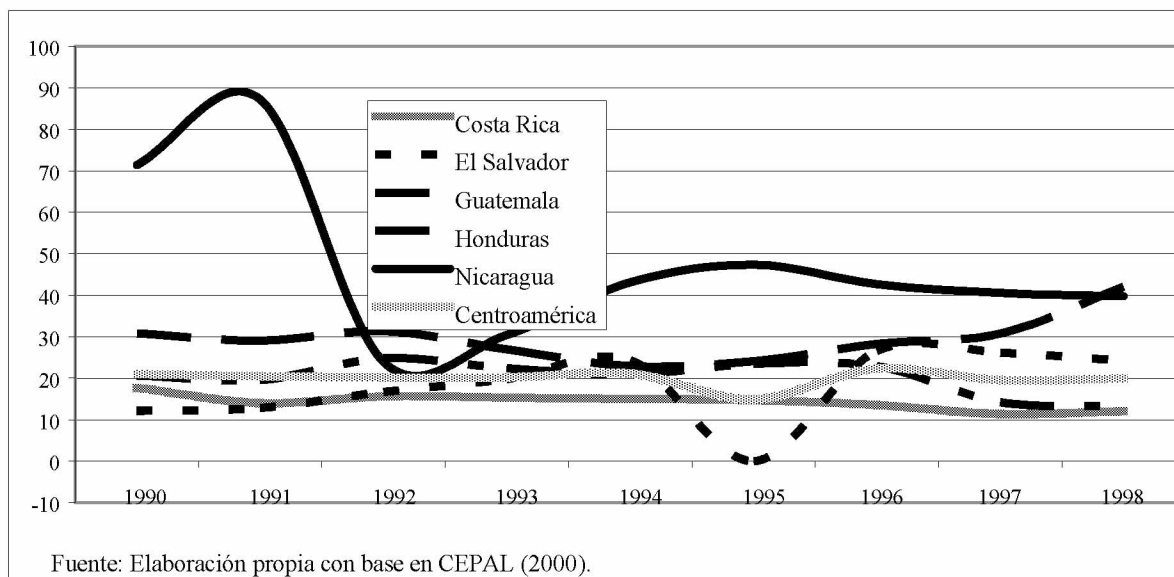
c/ PMA: Promedio anual.

d/ En 1990 incluye explotación de minas y canteras.

centroamericana durante 1990-1998 (véase el gráfico 3). Por lo tanto, el acceso a financiamiento por parte de las empresas fue limitado, en especial en el caso de las empresas manufactureras.<sup>29</sup> Durante la última parte de los noventa, y con mayor énfasis en 2000 y 2001, el crédito al sector privado fue muy inferior al de los noventa, incluso con tasas negativas en varios casos.

**Gráfico 3**

CENTROAMÉRICA: CRÉDITO A LA INDUSTRIA/PRODUCTO MANUFACTURERO, 1990-1998



Cuarto, en el curso de los noventa las actividades vinculadas a la IME han sido de las más dinámicas en la región en términos de producción, exportación y empleo: en el caso de la manufactura, la IME participó en 1999 con 20.2% de la producción y 68.7% de las exportaciones de este rubro en 2000. En 10 años (1990-2000), la IME de confección centroamericana aumentó sus exportaciones a los Estados Unidos de 735 millones de dólares a niveles cercanos a los 7 000 millones de dólares y durante el período 1995-2001 el valor agregado de la IME pasó de 595 millones de dólares a 2 440 millones de dólares en 2001. El gráfico 4 refleja las enormes diferencias entre la actividad externa en Centroamérica y la evolución del PIB durante 1992-2001: contrastan las tasas de crecimiento del valor agregado de la IME y las zonas francas de la región con el PIB. Lo anterior es importante, ya que también explica el creciente peso de la IME y las exportaciones en general en el PIB de Centroamérica. Las actividades de la IME, sin embargo, presentan una serie de limitaciones en el corto y mediano plazo.<sup>30</sup> Por una parte,

<sup>29</sup> No obstante, sobre la base de datos de la CEPAL (CEPAL, 2001), el crédito otorgado al sector privado con respecto al PIB aumentó de 11.5% en 1990 a 29.4% en 1998.

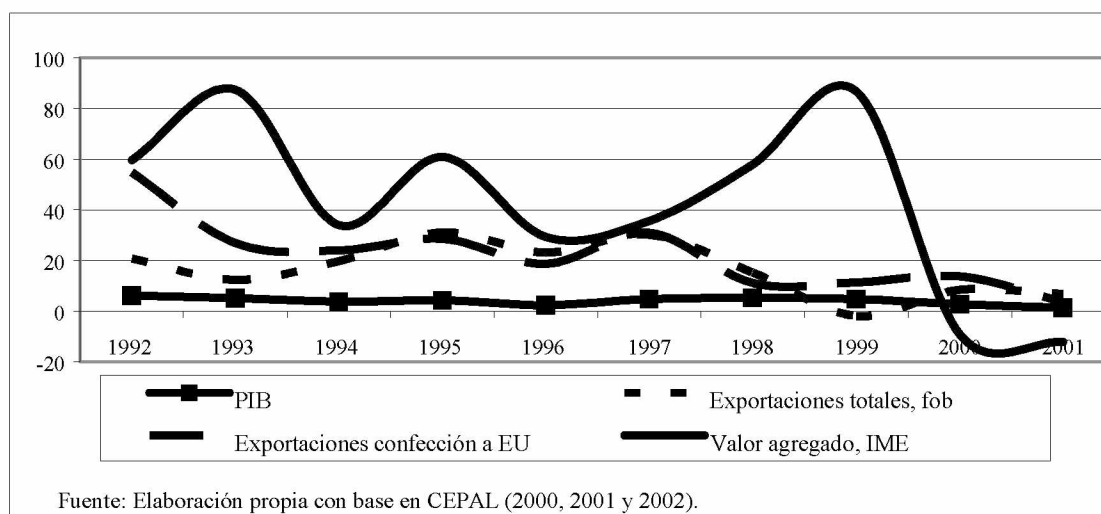
<sup>30</sup> Una serie de estudios (Buitelaar/Rodríguez, 2000; CEPAL, 2000a, 2001; Dussel Peters, 2001) indican que la competitividad de la IME en Centroamérica —altamente especializada en la confección, salvo en Costa Rica— se encuentra en entredicho a inicios del siglo XXI, ya que sus exportaciones a los Estados Unidos han perdido dinamismo desde 1999, tanto ante la creciente competencia con otras economías como por la menor demanda en aquel país.

dependerán intensamente de la recuperación de la economía estadounidense y sobre todo de la demanda que se genere en productos de confección, dado que más de la mitad de las exportaciones centroamericanas se concentran en estos rubros. Adicionalmente, la cancelación de incentivos fiscales a la IME en Centroamérica —con excepción de Nicaragua—, a partir de 2002, según las obligaciones ante la OMC, tendrá efectos inciertos en estas actividades. Por último, un tema todavía poco analizado en la región y en América Latina en general, la adhesión de China a la OMC y de los países miembros de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), también podría provocar una fuerte competencia, principalmente en la producción de confección y en los procesos de importación temporal para su reexportación al mercado estadounidense. Estos elementos, considerando los beneficios arancelarios que obtuvo Centroamérica bajo la ICC, no permiten concluir que la IME retomará “automáticamente” en el futuro la senda de crecimiento anterior a 2000-2001.<sup>31</sup>

Quinto, desde mediados de los ochenta, Centroamérica ha realizado un profundo proceso de reducción arancelaria. Por consiguiente, dado que las MIPYME en su mayoría están orientadas al mercado interno, han resentido la competencia de sus productos y/o servicios con importaciones de menores precios. Desde mediados de los ochenta, y a través del Convenio Arancelario Centroamericano (CAC), la progresiva incorporación de la región al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) mediante el Plan de Acción Económica para Centroamérica (PAECA) y el Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano, a fines de los noventa los países centroamericanos redujeron sus aranceles, con un techo de 15% y un piso de 0%. Luego, si a inicios de los ochenta los aranceles promedio de los países centroamericanos se situaban cercanos al 50%, en la actualidad todos se encuentran por debajo del 8%, con la excepción de Honduras (CEPAL, 2001c).

**Gráfico 4**

CENTROAMÉRICA: TASAS DE CRECIMIENTO DE VARIABLES SELECCIONADAS, 1992-2001



<sup>31</sup> Estas tendencias, y el futuro de la IME, podrían matizarse ante la eventual firma de un tratado de libre comercio de la región con los Estados Unidos.

Precisamente, la transición económica de Centroamérica durante los noventa así como las condiciones de las economías centroamericanas en 2002 son ambivalentes.<sup>32</sup> Es indispensable reconocer los grandes esfuerzos emprendidos en el ámbito macroeconómico —sobre todo con respecto al descenso de la inflación y del déficit fiscal, a la atracción de IED y al fomento de las exportaciones—, aunque desde fines de los noventa este positivo desempeño se haya visto afectado negativamente por una serie de acontecimientos internacionales, como la caída de los precios internacionales del café, el aumento de los precios internacionales de los hidrocarburos y la recesión estadounidense. Por consiguiente, las condiciones en 2002 no son promisorias. Independientemente de las tendencias coyunturales anteriores, existen por el momento una serie de elementos macroeconómicos que han limitado las actividades del sector productivo en la región y su competitividad en general. Esto lo expresan tanto recientes estudios comparativos internacionales —con relación a Costa Rica en 2000 en el Reporte Global de Competitividad de 2000 del World Economic Forum— como en estudios más detallados de la competitividad de los principales productos exportados por Centroamérica y su deterioro en la última parte de los noventa.

Si bien no existen datos y estimaciones acerca de los efectos de estas tendencias sobre el desempeño de las MIPYME, es posible plantear que, en general, éste no mejorará en el corto plazo ante la compleja situación externa. Por otra parte, como se argumenta en el último capítulo, la recuperación del mercado interno y de la demanda efectiva, las cuales afectan directamente a las MIPYME, también pueden visualizarse como un reto ante las condiciones internacionales.

## **b) Las MIPYME en Centroamérica a fines de los noventa**

El recuento de las instituciones y la exposición de las condiciones de las empresas estudiadas ya se han realizado con detalle en los documentos base para el proyecto (Galdámez, 2001; Kerkhoff, 2002; Parrilla, 2001; Segovia, 2002). Por consiguiente, la intención de este apartado es plantear temas comunes y factores de éxito y fracaso de las pequeñas y medianas empresas (PYMES), basándose en dichos estudios y otra bibliografía existente sobre las MIPYME en Centroamérica, a fin de formular propuestas de políticas públicas y privadas para la región (en el siguiente capítulo).

### **i) Condiciones: el entorno institucional y las políticas de fomento**

En la segunda mitad de los noventa, al igual que en la mayor parte de América Latina, en Centroamérica se experimentó un renovado interés en las MIPYME. Adicional a nuevas normas y leyes para disminuir el exceso de trámites requeridos en la creación de empresas e incrementar la atracción de inversión extranjera —por ejemplo, en Nicaragua con la Ley de Inversiones Extranjeras en 2000—, así como implantar programas de competencia —en Nicaragua y Guatemala—, las MIPYME han estado en el centro del debate público y de recientes políticas.

---

<sup>32</sup> La CEPAL (2001c:37) señala, al respecto, “el camino hacia la incertidumbre. De la integración hacia adentro y hacia afuera a la informal y no institucionalizada”.

Si bien con enormes divergencias entre la propia definición de las MIPYME y estadísticas limitadas que, para la mayoría de los casos de la región, no permiten un análisis histórico,<sup>33</sup> diversos estudios durante los noventa subrayaron la fundamental importancia de este estrato de empresas, en su dimensión económica, social, política y territorial.

Pese a las enormes divergencias y limitaciones en la información básica sobre las MIPYME,<sup>34</sup> los datos disponibles permiten formular estas observaciones (véanse los cuadros 2 y 3).

i) Las microempresas presentan un altísimo grado de autoempleo (88% en Centroamérica), lo que refleja, a diferencia de otros casos internacionales, un elevado grado de pobreza. Se trata en general de empresas de poca capitalización que, expuestas a riesgo propio, operan con un escaso nivel de calidad de empleo y reproducen la “trampa del bajo valor agregado” (Ruiz Durán, 1995).

ii) El aspecto anterior es relevante, ya que las microempresas presentan una racionalidad económica y social de subsistencia, radicalmente diferente a empresas de mayor tamaño referidas anteriormente.<sup>35</sup>

iii) No obstante, este tipo de empresas en Centroamérica participa con más de 2.5 millones de empleos y más de 700 000 empleos en el sector manufacturero. La precariedad e incertidumbre de estos estratos de empresas, en especial ante la apertura comercial, es notoria desde una perspectiva económica, social y política.

iv) Las MIPYME, por otra parte, no son sólo relevantes porque representan más del 98% de todos los establecimientos en los países analizados, sino también porque participan marcadamente en la PEA urbana ocupada: de 84.5% en Guatemala a 21.2% en Nicaragua.<sup>36</sup>

v) Las MIPYME presentan una importante concentración geográfica y arrojan muy bajas ventas por trabajador —datos estimados— de entre 62 dólares y 201 dólares; sus ventas promedio en El Salvador y Guatemala son de 479 y 252 dólares, respectivamente. Esta característica anuncia pocas posibilidades, en su conjunto, de realizar inversiones de considerar así como de participar en el proceso de escalamiento (*upgrading*) tecnológico.

---

<sup>33</sup> Sobre las diferencias en la definición de las MIPYME en Centroamérica, véase CEPAL (2000b); Hernández (2001); GTZ (1999). En el caso de Honduras, por ejemplo, se ha iniciado con un proceso orientado a la conceptualización de las MIPYME en la Comisión de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (CONAMIPYME), aunque sin resultados concretos por el momento.

<sup>34</sup> El estudio de Galdámez (2001) sobre El Salvador, por ejemplo, indica que la pequeña y mediana empresa representa 473 136 establecimientos y 872 002 empleos, mientras que el estudio de GTZ (1999) señala a 108 137 establecimientos y 257 105 empleos para la MIPYME. Estas enormes divergencias, que requieren de una rápida profundización y solución, llevaron a que se presente la información de GTZ debido a que existe una metodología compatible para los cuatro países estudiados.

<sup>35</sup> Para un análisis detallado de las micro y pequeñas empresas en Honduras y las características de este estrato de actividades de subsistencia, véase CID (2001).

<sup>36</sup> En el caso de Honduras, la micro y pequeña empresa participa con el 28% de la PEA (CID/Gallup, 2000:33).

Cuadro 2

## CENTROAMÉRICA: MICROEMPRESAS EN 1998-1999

(Establecimientos y empleo)

|   | Costa Rica | El Salvador | Guatemala | Honduras | Nicaragua | Centroamérica | Porcentajes |
|---|------------|-------------|-----------|----------|-----------|---------------|-------------|
| Personal empleado                         | 261 080    | 614 556     | 841 446   | 359 626  | 233 060   | 2 575 768     | 100         |
| Comercio                                  | 88 767     | 353 370     | 277 678   | 156 386  | 109 965   | 1 076 606     | 42          |
| Manufactura                               | 67 881     | 148 722     | 709 326   | 116 760  | 45 955    | 709 326       | 28          |
| Servicios                                 | 104 432    | 112 464     | 789 836   | 86 480   | 77 140    | 789 836       | 31          |
| Unidades económicas                       | 156 340    | 360 442     | 746 326   | 329 136  | 213 301   | 1 979 768     | 100         |
| Microempresa (1)                          | 30 027     | 58 031      | 73 169    | 21 465   | 15 200    | 228 892       | 12          |
| Autoempleo (2)                            | 126 313    | 302 411     | 673 157   | 305 682  | 198 101   | 1 750 664     | 88          |
| Participación por género<br>(porcentajes) |            |             |           |          |           |               |             |
| Mujeres                                   | 33         | 42          | 63        | 38       | n.d.      | n.d.          | n.d.        |
| Hombres                                   | 67         | 58          | 37        | 62       | n.d.      | n.d.          | n.d.        |

Fuente: PROMICRO (2000).

Cuadro 3

## MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA: ESTABLECIMIENTOS Y EMPLEO a/

|   | El Salvador<br>(1-99)            | Guatemala<br>(1-200)   | Honduras<br>(1-49)  | Nicaragua<br>(1-100)                                     |
|---|----------------------------------|--|---|--|
| Establecimientos  | 108 137                          | 162 000  | 122 500   | 158 859  |
| Participación en establecimientos totales (%)                       | 98.5                             | 99.4   | 98.7  | 99.9   |
| Personas ocupadas   | 257 105                          | 661 500  | 339 600   | 290 509  |
| Participación sobre la PEA urbana ocupada (%)                       | 76.6                             | 84.5   | n.d.  | 21.2   |
| Empleos por empresa   | 2.38                             | 4.08   | 2.77  | n.d.   |
| Participación en el PIB (%)   | 24.4                             | 30.9   | 18  | n.d.   |
| Promedio de ventas anuales por empresa<br>(dólares) b/              | 478.67                           | 251.97   | n.d.  | n.d.   |
| Promedio de ventas anuales por empresa y<br>trabajador (dólares) c/ | 201.12                           | 61.76  | n.d.  | n.d.   |
| Concentración geográfica  | MSS y<br>principales<br>ciudades | 60% de<br>estableci-<br>mientos en<br>el Depart-<br>mento. de<br>Guatemala | 1/3 de los<br>estableci-<br>mientos en San<br>Pedro Sula y<br>Tegucigalpa | 77% de<br>estableci-<br>mientos en la<br>Región Pacífico |

Fuente: elaboración propia con base en GTZ (1999).

a/ No incluye actividades agropecuarias o agroindustriales.

b/ Se calculó el promedio simple de las micro, pequeñas y medianas empresas.

c/ Se calculó con base en las ventas anuales por empresa y los empleos promedio por empresa.

En este contexto estructural de las MIPYME, ¿cuáles han sido los principales factores que han repercutido en su desempeño? En este sentido, cabe subrayar algunos aspectos generales.<sup>37</sup>

En primer lugar, Centroamérica atraviesa desde fines de los noventa una etapa importante de creación de instituciones públicas de fomento para las MIPYME, siguiendo múltiples perspectivas, con la intención de abarcar preponderantemente el nivel micro, y recientemente, el nivel meso. Tras un período de supresión de instituciones heredadas del período de la sustitución de importaciones, en los cuatro países han surgido instituciones que buscan hacer frente a los retos de este tipo de empresas. Esto implica, en forma pragmática, reconocer que una industrialización exportadora no ha solucionado los problemas de competitividad de la mayoría de las empresas, principalmente de las MIPYME. El “redescubrimiento” del mercado interno y la vinculación de las MIPYME con múltiples entidades e instituciones, han representado un común denominador en la región. Sin embargo, el reto no ha sido fácil, debido a los diferentes patrones de especialización, condiciones y potenciales de las MIPYME en el nivel local, regional, nacional, supranacional y global.<sup>38</sup> Este generalizado reconocimiento de la importancia de las MIPYME, por causas sociales, económicas y de combate a la pobreza, entre otros, se ha visto reflejado en diversas nuevas instituciones y esfuerzos en Centroamérica, que incluyen los siguientes hechos.

i) En Honduras se fundó en septiembre de 2001 la Dirección de Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, en la Secretaría de Industria y Comercio (SIC), la cual colabora con los municipios en diversos proyectos. Adicionalmente, existen el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) desde 1990 y varias iniciativas de ONG y del sector privado, como el Programa de Crédito y Asistencia Técnica a la Micro Empresa Rural (PROCATMER), además de instrumentos apoyados por el Banco Mundial y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

ii) En Nicaragua, por otra parte, se estableció en 1998 el Instituto Nacional de Apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas (INPYME) en vinculación con la Dirección General PYME (DPYME). En la actualidad la DPYME se ha convertido en la principal institución pública coordinadora de proyectos y programas públicos, incluyendo al COMPYME y al CATPYME, programas de canalización de financiamiento y asistencia para las MIPYME, respectivamente.

iii) En Guatemala, en 1987 se instaló la Comisión Nacional para el Fomento de la Microempresa y Pequeña Empresa, sustituida en 1994 por la Comisión Nacional para el Fomento de la Micro y Pequeña Empresa, adscrita a la Vicepresidencia. En 2000, en el Ministerio de Economía se creó el cargo de Viceministro de Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa, unidad ejecutora del Programa Nacional para el Desarrollo de las MIPYME.

iv) En El Salvador existe desde 1996 la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE), adscrita a la Vicepresidencia de la República, y desde 1999 depende del Ministerio de Economía. Adicionalmente, en 2000 entró en vigor como instrumento sectorial

---

<sup>37</sup> Los temas fueron elaborados sobre la base de Galdámez (2001), Kerkhoff (2002), Parrilli (2001) y Segovia (2001).

<sup>38</sup> En el caso de Guatemala, por ejemplo, el aumento de las MIPYME también se ha dado en forma importante en zonas rurales, aunque la mayoría se ha generado en los servicios.



del gobierno la Política Nacional de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (PNAMYPES), que contaba con un respaldo de alrededor de 250 millones de colones en 2002.

Estos diversos programas de apoyo a las MIPYME se orientan a múltiples direcciones, incluyendo el fortalecimiento de las instituciones públicas, la promoción de mecanismos de articulación intra e interempresarial, el mejoramiento del acceso a servicios financieros y no financieros, así como aspectos de capacitación y vínculos con entidades académicas y educativas. Desde 1996 en El Salvador y en Guatemala se implantaron diversos programas nacionales de competitividad, con el auspicio del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE) y adscritos a los respectivos ministerios de economía. Sus actividades se han enfocado al fomento de agrupamientos (*clusters*) de empresas, el mejoramiento de la infraestructura,<sup>39</sup> el fortalecimiento de la atracción de inversión extranjera, la promoción de las exportaciones y el apoyo al aumento de la calidad y productividad de las MIPYME. Estos programas, en su mayoría, buscaron fomentar sectores específicos, incluyendo al turismo, agroindustria alimentaria, forestal y vestuario.<sup>40</sup>

En segundo lugar, a diferencia de décadas anteriores, las empresas, cámaras y asociaciones, entre otras, han participado activamente en algunas de las iniciativas de apoyo a las MIPYME, en creciente colaboración con el sector público. Los respectivos programas de competitividad apoyados por el INCAE, la propuesta del gobierno salvadoreño para el período 1999-2004 en torno a la “Nueva Alianza”, y concretamente a la “Alianza por el Trabajo”, y las actividades a favor de las MIPYME por parte de la Asociación Gremial de Exportadores de Productos No Tradicionales (AGEXPRONT) en Guatemala,<sup>41</sup> entre muchas otras acciones, reflejan un compromiso regional cada vez mayor por parte de la iniciativa privada para trabajar conjuntamente con el sector público.

Cuarto, y adicional a las actividades anteriores, tanto la cooperación externa como las ONG han cobrado un papel relevante en el fomento de las MIPYME. Por una parte, cabe subrayar la importante labor de acercamiento metodológico, de apoyo técnico y de capacitación por parte de la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), la Agencia Internacional de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID), el FNI, entre otras. El Gobierno de la provincia china de Taiwán, por ejemplo, ha otorgado créditos para las MIPYME a través del BCIE. También se distinguen las acciones de los Países Bajos y la Unión Europea. Las ONG, por otra parte, han colaborado de forma importante, tanto conjuntamente con la cooperación externa como en el financiamiento y la capacitación. Los montos de estos apoyos pueden ser importantes: durante 1998-2000 los recursos no reembolsables de apoyos a las MIPYME hondureñas de la cooperación externa alemana, canadiense, estadounidense y española superaron los 60 millones de dólares, mientras que las

---

<sup>39</sup> En varios de los estudios se han señalado los retos de infraestructura y sus efectos en el aumento de los costos de transacción en la región, principalmente en carreteras, riego, energía eléctrica, caminos rurales y telecomunicaciones, entre otros.

<sup>40</sup> Para un análisis sobre el agrupamiento de los transformadores de la madera en Honduras, véase Gamero Lechuga y otros (2001).

<sup>41</sup> Véase <http://www.agexpront.org.gt> (consultado el 15 de marzo de 2002).

ONG que otorgan microcréditos en Nicaragua totalizaron una cartera de alrededor de 50 millones de dólares.

Quinto, y último, es importante recordar que desde fines de 2000 Centroamérica ha suscrito el Convenio Constitutivo del CENPROMYPE, entidad de segundo piso que busca fortalecer las condiciones de las micro y pequeñas empresas en la región y su inserción competitiva en mercados extranjeros. El Instituto —integrado por entidades y/o instancias de las MIPYME, representantes de los gobiernos y de organismos regionales e internacionales— operará efectivamente desde mayo de 2002 con una cooperación no reembolsable de un millón de dólares aportados por el BCIE, además de aportes extraordinarios (CENPROMYPE, 2001). Este hecho significa la primera acción conjunta centroamericana de relevancia para fomentar el desarrollo de las micro y pequeñas empresas, reflejada en el alto nivel y las entidades y/o instancias que participarán en el Consejo Directivo.

Como se advierte, existe una compleja estructura de apoyos e incentivos a las MIPYME en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, con diversos enfoques y énfasis en sus respectivos programas que reflejan los esfuerzos realizados en la región por el sector público, el privado y las ONG en el nivel local, regional, nacional y centroamericano. No obstante, las principales limitaciones generales de las políticas orientadas hacia las MIPYME —y con base en los estudios del proyecto, a menos que se indique de otra manera— pueden sintetizarse en los siguientes enunciados.

i) Si bien todos los países han puesto en funcionamiento programas públicos y privados de apoyo a las MIPYME de diversa magnitud, en ningún caso se ha resuelto, en el mediano y largo plazo, la continuidad de estos programas y sobre todo la compatibilidad entre las políticas macroeconómicas y el fomento a las MIPYME. Por consiguiente, no se trata sólo de que las políticas macroeconómicas no hayan “aterrizado” en el nivel de las empresas de menor tamaño, sino que en algunos casos pueden ser abiertamente contradictorias. Ello se ilustra en el hecho de que, ante la falta de acceso al financiamiento, la sobrevaluación del tipo de cambio <sup>42</sup> y el proceso de apertura, <sup>43</sup> empresas de todos los tamaños han quebrado. En la mayoría de los casos, las políticas de apoyo a las MIPYME no han podido sobrellevar los efectos macroeconómicos, ya sea por una falta de políticas e instrumentos explícitos, recursos y/o por políticas tardías ante las dimensiones de las dificultades enfrentadas.

ii) Es indispensable, en el corto plazo, tener mayor conocimiento cuantitativo y cualitativo de las condiciones y retos de las MIPYME en Centroamérica. Como se analizó, en los países de la región se advierten incluso enormes diferencias en la propia definición de las MIPYME. Adicionalmente, se requiere una identificación territorial y sectorial de las MIPYME, lo que en el futuro permitiría proponer y poner en práctica políticas hacia este sector. Caso contrario, no es previsible que las políticas de fomento tengan una justificación ni un sustento

---

<sup>42</sup> En Honduras, la importante devaluación ocurrida durante los noventa se neutralizó mediante la reducción arancelaria (Kerkhoff, 2002:5).

<sup>43</sup> En varios países se detecta una estructura arancelaria con poco sentido, que grava con altos aranceles los insumos, mientras que los productos finales quedan exentos. La GTZ (1999:113) indica al respecto que han sido las MIPYME las principales afectadas por el proceso de apertura a las importaciones masivas de productos de consumo de bajo costo.

sólido. Sin apoyo estadístico, en el mejor de los casos los mecanismos de fomento reflejarán buenas intenciones.

iii) En varios casos —especialmente en El Salvador y Nicaragua—, algunos instrumentos de apoyo a las MIPYME son el producto de una lógica asistencialista y paternalista del sector público hacia las empresas,<sup>44</sup> y ello obedece a que estos instrumentos son considerados como medidas de combate a la pobreza y dentro de una perspectiva social. En este contexto, se inhibe la competitividad, la investigación, la innovación y la adopción y reproducción de tecnologías de las propias empresas.<sup>45</sup>

iv) En general, pese a los intentos ya señalados, la política de fomento a las MIPYME en Centroamérica requiere de una coordinación entre instituciones públicas, privadas y ONG en el nivel local, regional, nacional y centroamericano. Sin esta coordinación mínima, futuras propuestas presentarán un alto grado de ineficiencia y de duplicaciones.

v) No existen por ahora evaluaciones de los múltiples mecanismos e instituciones de fomento a las MIPYME. Como ya se expuso, se han creado varias instituciones públicas y privadas con este objeto, aunque no se han presentado resultados contundentes y claros con respecto a los instrumentos aplicados. Lo anterior es grave, ya que en el corto y mediano plazo estos apoyos podrían sufrir un fuerte cuestionamiento político y social. Adicionalmente, en esta situación no se puede profundizar en instrumentos exitosos ni desechar aquellos que no tengan efectos estáticos y dinámicos positivos.

vi) Con pocas excepciones, la mayoría de los programas no incluyen los aspectos comerciales y/o de distribución de los productos o servicios y de una cadena de valor completa y de nivel global. Ello es relevante de considerar ya que los altos márgenes de comercialización, independientemente del precio, redundan en bajos precios para los productores. Este problema ilustra la falta de visión y conocimiento de los encadenamientos mercantiles globales y la inserción específica a éstas por parte de las respectivas MIPYME.

vii) En su mayoría, los programas de apoyo a las MIPYME no son conocidos por las propias empresas, como una expresión más de las dificultades de las instituciones públicas para acercarse a este estrato de empresas. Aunado a un alto grado de centralización de las instituciones públicas, en el futuro es importante que éstas implanten nuevas formas de difusión y vinculación con las MIPYME.

---

<sup>44</sup> En el caso de Nicaragua, por ejemplo, Parrilli (2001:15) señala que “esta lógica se vincula a una visión particular del desarrollo, que se opone bastante claramente a la valoración del concepto de la competitividad en el mercado abierto y se enmarca más dentro de un enfoque de opción para los pobres. Por eso, el apoyo a las MIPYME se concentra en las empresas más débiles y con menos potencial de desarrollo, mientras que las empresas pequeñas y medianas más sólidas reciben escasos servicios y a menudo no son de calidad suficiente. El resultado es mantener a las MIPYME en un enfoque “débil” que no les permite salir de un sistema económico cerrado (el mercado local), donde el crecimiento es imposible por la debilidad de la demanda”.

<sup>45</sup> Al respecto, es importante mediar entre las carencias de las MIPYME, caracterizadas como empresas de subsistencia, y la posibilidad de generar incentivos económicos, tecnológicos y de otra índole en el mediano y largo plazo. Ante la amplia gama de empresas, no es posible definir *ex ante* condiciones exclusivamente sociales o económicas en los instrumentos de fomento a las MIPYME.

viii) Una de las principales dificultades de las MIPYME —incluyendo aspectos de distribución, innovación tecnológica, compra eficiente de insumos, capacitación y la competencia desleal por parte del sector informal— es la falta de acceso al sector financiero comercial. En todos los países analizados, las MIPYME encuentran importantes “techos” a su nivel de producción ante la falta de financiamiento para obtener capital de trabajo.<sup>46</sup>

ix) El nivel “meso” público y privado —las actividades interempresariales, gremios, asociaciones y cámaras empresariales, la banca de desarrollo, las políticas industriales, sectoriales y empresariales, así como instituciones públicas especializadas— se ha debilitado notablemente desde los ochenta. No sólo es imprescindible que estas instituciones privadas y públicas “tradicionales” busquen nuevas formas de vincularse con las empresas, sino que también participen de forma más activa y directa —incluyendo recursos y personal— en el fomento de las MIPYME en sus diversos niveles territoriales.

x) En la actualidad los programas de fomento a las MIPYME —de carácter público, privado o de las ONG y la cooperación externa— no poseen recursos ni personal especializado. Las dimensiones de las diversas problemáticas de las MIPYME y su peso en las respectivas economías contrastan con los recursos y personal destinados.

Por consiguiente, se carece de una estrategia de fomento y apoyo a las MIPYME de corto, mediano y largo plazo que visualice e implemente los retos de la globalización, permita crear las bases de la competitividad sistémica y responda a las incógnitas de inserción en encadenamientos mercantiles globales específicos.<sup>47</sup> Si bien los respectivos programas capturan —con las limitaciones señaladas— los niveles macro y micro, los niveles meta, y principalmente el meso, no han sido abordados suficientemente. Asimismo, los instrumentos y políticas dirigidas a las empresas han estado distantes de una visión territorial<sup>48</sup> y sistémica; se han caracterizado por falta de información de las propias MIPYME y no han hecho evaluaciones sistemáticas de los instrumentos implementados por lo menos desde los noventa. En la actualidad no se han examinado los retos específicos de una amplia gama de necesidades de las MIPYME, entre los que sobresalen aspectos fiscales,<sup>49</sup> de trámites, comerciales, la relación con la banca comercial y la necesidad de capital social y de trabajo, las carencias de vínculo con instituciones públicas en general y las educativas en especial.

---

<sup>46</sup> Al respecto, véanse los casos de las empresas analizadas en las siguientes páginas.

<sup>47</sup> En varias de las empresas y estudios realizados se concluye que, independientemente del discurso, no se ha valorado todavía suficientemente a las MIPYME, sobre todo si se considera su relevancia socioeconómica y territorial y los mínimos recursos destinados a su fomento, situación que contrasta, por ejemplo, con la atención, los recursos y el personal que se destinan a la maquila, telecomunicaciones y otros sectores específicos.

<sup>48</sup> La GTZ (GTZ, 1999:119) también concluye que ante la ausencia de políticas, tampoco se ha dado un proceso de transferencia de funciones a los territorios.

<sup>49</sup> El tema del tratamiento fiscal a las MIPYME, y en particular la ausencia de un régimen especial, es tratado en el caso de Guatemala (Segovia, 2001). El régimen fiscal en muchos casos desemboca en un “círculo vicioso de la informalidad”, ya que las MIPYME no se integran al régimen fiscal, por lo que no pueden participar en cadenas de valor y con clientes específicos.

## ii) Estudios de caso

En los estudios de caso se examinaron por país dos empresas consideradas exitosas, aunque de ninguna forma se busca que éstas sean representativas de las MIPYME en Centroamérica; sólo se intenta extraer lecciones de sus experiencias.

En lo que sigue se procura distinguir algunas de las características de cada una de las empresas para profundizar sobre las causas de su desempeño dinámico, así como señalar aspectos que han limitado su crecimiento.

i) Los Marroquineros de Granada (MADGRA), Nicaragua. Las 12 microempresas que conforman el agrupamiento desde 1997 se especializan en la producción de artículos de marroquinería (fajas, carteras, pureras, artículos con pieles exóticas, etc.). Desde sus inicios el grupo de artesanos estuvo constituido por lazos familiares. En los primeros tres años de operaciones de la asociación, el número de empleados pasó de entre 36-42 en 1997 a entre 48-50 en 2000. Durante 1997-1999 las ventas más que se triplicaron, mientras que las exportaciones, nulas en 1997, fueron cercanas a los 60 000 dólares en 1999. Un elemento de consolidación del grupo de productores es el proyecto de construir un galerón para reunir los talleres y algunas de las fases de la producción con maquinaria de mayor calidad, así como de un criadero de cuajipales, ya que ahora la cantidad de las pieles compradas y utilizadas en la producción es limitada y depende de la certificación del Ministerio de los Recursos Naturales (MARENA). Los enormes esfuerzos en la estandarización (de insumos y producción), elaboración de nuevos diseños y elevación de calidad de los productos de MADGRA se reflejan en las exportaciones que realizan a los Estados Unidos y a los mercados centroamericanos (Guatemala y Panamá).

ii) Cooperativa de Hamaqueros de Masaya (COOPAHAMACA) (Nicaragua). El grupo de artesanos se compone de 12 microempresas en Masaya y se especializa en la producción de hamacas de manila de algodón y otros artículos del mismo material (sillas y bolsos, entre otros). Esta cooperativa surgió en 1996 y sus respectivas empresas promedian entre cuatro y cinco trabajadores; se ha especializado en el uso de maderas alternativas a las tradicionales —con objeto de reducir costos y fortalecer la pequeña industria nacional de estos productos— y el establecimiento de un banco de colorantes certificados para el teñido de la manila y fijador de estos colorantes. La mayor parte de los clientes se encuentran en Nicaragua, aunque han iniciado proyectos de exportación, aprovechando que las técnicas de teñido usadas con colores naturales interesan para el comercio solidario de la Unión Europea y de los Estados Unidos. El nivel de ventas de los socios de la cooperativa es bajo, de entre 400 y 700 dólares por mes por artesano. Se prevé la promoción de un sello de calidad en el mediano plazo para incursionar en nuevos mercados nacionales e internacionales.

iii) Cooperativa Integral de Producción El Limón R.L. (Guatemala). La cooperativa, formada inicialmente en 1993 con 31 socios, se especializa en el proceso de deshidratación del limón y su venta a empresas comercializadoras, las cuales exportan los productos a países árabes. La cooperativa compra la materia prima, limones frescos, a productores socios y no socios a precios de mercado, adquisiciones que se han multiplicado por un factor superior a 10 entre 1993-2000, mientras que la producción pasó de 90 000 quintales en 1999 a 215 000 quintales en 2000. Este aumento requirió unir a varias comunidades y emprender la plantación de nuevos árboles de limón en la región. Una de las principales características de la cooperativa, contrario a

lo esperado, es su manejo como empresa, tanto en la administración y la producción, como en la observación de criterios administrativos respecto de sus costos y ganancias. En el mediano plazo la cooperativa busca diversificar la producción (en productos como té de diversas frutas, incluyendo el limón que no llene los requisitos de calidad para su deshidratación, y la pitaya y un iguanario), así como desarrollar un lugar turístico en el área de su planta.

iv) La Forja Real (Guatemala). Desde sus inicios en 1992, la producción de la empresa cambió de la fabricación de productos de aluminio de uso ortopédico a la producción de artículos de hierro forjado, que incluyen muebles de salas y comedores, así como diversos adornos. La mayor parte de la producción se comercia en el mercado nacional a través de una red propia de distribución y de dos cadenas de tiendas en Guatemala (Cemaco e Hiperpaiz). En 1992 se comenzó a trabajar con un mínimo capital, siendo el dueño el único trabajador de la empresa; en 2001 la empresa contaba con 16 empleados, aunque tuvo que recortar dos plazas por la reciente recesión, y un volumen mensual de ventas promedio de unos 10 000 dólares. El nivel educativo del propietario —un ingeniero industrial— le permitió capacitar a sus empleados. Ante la desaceleración de la economía en los últimos años del decenio de 1990, la empresa desarrolló una activa estrategia de venta de productos en la calle mediante cadenas de tiendas departamentales y en forma directa. A mediano plazo, la empresa también buscará exportar a Centroamérica y México, e incluso a los Estados Unidos.

v) Metalopak (El Salvador). La empresa comenzó operaciones en 1992 con cinco empleados y cuenta actualmente con ocho trabajadores. En el presente su activo fijo es de 400 000 colones y las ventas alcanzan entre 150 000 y 200 000 colones, en tanto que las exportaciones suman entre 10 000 y 20 000 dólares mensuales, dirigidas a Guatemala y Honduras, principalmente. Metalopak sólo produce sobre pedido. La empresa se especializa en el diseño y la fabricación de máquinas empacadoras automáticas y máquinas dosificadoras, de diferentes tamaños y capacidad. Además, se prestan servicios de mantenimiento y de venta de repuestos y accesorios. Sólo compite con otras dos empresas en el mercado salvadoreño. Una serie de procesos (galvanizado, cromado, cortado, doblado y enrollado de la lámina) son subcontratados con otras MIPYME. El dueño de la empresa —ingeniero industrial con posgrado en el extranjero— tiene una amplia experiencia profesional anterior al establecimiento de su empresa.

vi) Productos Naturales Shuchil (El Salvador). La empresa se dedica a la fabricación y distribución de sustancias y productos químico-farmacéuticos con base en insumos y procesos orgánicos. Comercian jabones naturales, medicinales y cosméticos, de miel y almendras, de aloe avena, de pepino, de coco y de algas marinas, entre otros. Con un alto grado de organización vertical producen la mayor parte de la materia prima y distribuyen la producción; Shuchil emplea a cinco operarios, dos gestores de ventas y dos peones para las labores agrícolas. En el caso de los jabones, importa los aromas de España, mientras que en los cosméticos adquiere en el exterior el 80% de los insumos y factura entre 50 000 y 60 000 colones mensuales, incluyendo exportaciones por 2 000 dólares mensuales a Belice, Honduras, Alemania y España. Uno de los aspectos más relevantes de Shuchil es que presenta un alto grado de flexibilidad de procesos y variedad de productos, ya que también maquila productos para otras empresas locales con el objetivo de aumentar la utilización de la capacidad instalada.

vii) Artistas Artesanos (Honduras). La empresa de tipo familiar emplea alrededor de 10 trabajadores en dos talleres y se dedica la producción de jarrones forrados. Artistas Artesanos ya contaba con experiencia previa y un mercado local bien establecido. El proyecto de la USAID Políticas Económicas y Productividad (PEP) sirvió para apoyar a la empresa comercializadora ATUTO, la cual subcontrata con esta MIPYME la producción de jarrones y la compra de su principal insumo (papel). ATUTO realiza el empaque, los trámites de exportación y envía los productos a los Estados Unidos. Adicionalmente, y como parte del PEP, se apoyó una empresa nacional (IZOTE), la cual se encargó de la transferencia tecnológica y la coordinación logística de la producción de las MIPYME de papel y cerámica. Con el decidido concurso del PEP, Artistas Artesanos efectuó un diagnóstico de sus actividades productivas, administrativas y de procesos posproducción que permitió incorporar nuevos diseños y prototipos, productos potencialmente exportables, y capacitar para la transferencia tecnológica. Como resultado de estas ampliaciones; en 2001 se exportaron 4 000 dólares de jarrones y existen pedidos por 20 000 dólares para 2002. La relación con las comercializadoras ha sido fundamental para esta salto cualitativo, a la vez que se cumplía con estándares globales de calidad y precios.

viii) VTC & Asociados (Honduras). La empresa creada en 1999 en La Ceiba (Atlántida) contó inicialmente con 10 socios, número que luego se redujo a siete. Trabajan 52 empleados y los activos suman alrededor de 400 000 dólares en la actualidad. Sus actividades se concentran en la elaboración de puertas, gabinetes, cómodas y cajoneras, entre otros productos. Los respectivos talleres de madera y muebles se asociaron como resultado del huracán Mitch y la competencia generada a través de Elektra, fenómenos que obligaron a adoptar una estrategia alternativa de las respectivas empresas. Con el apoyo de la cooperación internacional (CDI, GTZ y CERTEC), en 2001 se instaló una galera común para la producción de pedidos de mayor tamaño. Algunas instituciones públicas se han convertido recientemente en sus principales clientes. Con el apoyo del BID/FOMIN se obtuvo una sobresaliente asistencia técnica sobre administración, comercialización, finanzas y organización de VTC. En el mediano plazo, VTC espera exportar a Canadá y canalizar una creciente parte de su producción a otras regiones hondureñas, por lo que su empleo se elevaría a alrededor de 80 personas. Asimismo, se planea profundizar la asociación entre las empresas para reducir costos y obtener mayor apoyo por parte de organismos multilaterales. Se persigue crear un complejo industrial para la transformación de madera con objeto de generar procesos de mayor valor agregado.

Las experiencias anteriores demuestran una serie de **fortalezas y factores de éxito** de las MIPYME analizadas, que se resumen en seguida.

i) Contrario al estigma que se asigna a las MIPYME, existe un segmento de estas empresas con altos niveles de capacitación, de producción y de innovación. Tanto la empresa Metalopak como Forja Real reflejan que este estrato de empresas, en algunos casos, puede incorporarse a procesos y productos con una complejidad relativamente alta. Precisamente, las mencionadas empresas, así como Productos Naturales Shuchil y COOPAHAMACA, Artistas Artesanos y MAGDRA, reflejan un alto grado de flexibilidad en la identificación de nuevos nichos de mercado y clientes: se transitó de la elaboración de maderas alternativas y de productos naturales a la búsqueda de actividades con pocos vínculos respecto de las actuales (el turismo en el caso de la Cooperativa Integral de Producción el Limón).

ii) Con la excepción de Metalopak, las políticas de fomento a las MIPYME por parte de organismos públicos, privados y de ONG han tenido acentuados efectos en su desempeño.<sup>50</sup> Los diversos instrumentos implementados por parte de las instituciones reflejan la amplia gama de mecanismos y experiencia para el fomento a la MIPYME, lo cual es fundamental para futuras propuestas de política, ya que en la región no se requieren necesariamente nuevas medidas, sino una profunda evaluación de las experiencias de fomento así como la decisión de con cuáles continuar. En el caso de MADGRA, la acción de la ONUDI fue de crítica importancia para su establecimiento, mientras que MARENA, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y ASDI han sido definitorios en la capacitación para la exportación de sus productos. En el caso de la COOPAHAMACA, el apoyo inicial del PAMIC, y posteriormente el de la ONUDI, FONART y el BID, fueron cruciales para el financiamiento y la búsqueda de clientes y nuevos mercados. La empresa Shuchil, por otra parte, recibió el apoyo de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) a través de su Programa de Promoción de Inversiones y Desarrollo de Exportaciones (PRIDEX) para participar en varias ferias internacionales. El Ministerio de Economía y el de Relaciones Exteriores también sufragaron gastos para exhibir sus productos en estos eventos. Luego recibió asistencia técnica sobre la producción y el mercadeo por parte del proyecto Fomento de la Pequeña y Mediana Empresa de ANEP/GTZ. En los casos nicaragüenses, las empresas lograron múltiples apoyos. Así, la Cooperativa Integral de Producción El Limón contó con la asistencia técnica de GTZ, FEDEFUT, AGEXPRONT y ONUDI, y La Forja Real obtuvo la capacitación por parte de AGEXPRONT. En los casos de las empresas hondureñas examinadas, la USAID, PROMYPE/GTZ y el CERTEC, entre otras instituciones, fueron de crítica importancia para comprender la dinámica actual de Artistas Artesanos y VTC.

iii) Las experiencias de varias de las empresas —MAGDRA, Artistas Artesanos, VTC, COOPAHAMACA y la Cooperativa Integral de Producción El Limón— reflejan el enorme potencial de la cooperación entre aquellas que realizan actividades semejantes. Las tres experiencias, con diversas dificultades y movimientos cíclicos en el número de socios o miembros, son también relevantes para las instituciones de fomento. Estos casos manifiestan que las diversas formas de “eficiencia colectiva” requieren de constantes apoyos y supervisión, sobre todo en el inicio y en períodos de “transición”, cuando la eficiencia colectiva exige adoptar nuevas formas, por ejemplo, en el aumento de la producción mediante inversiones y/o en el cambio de productos y/o de clientes y/o de procesos, entre muchos otros. En varios de los casos examinados, después de este período inicial de cooperación —en que las barreras de entrada para cada empresa y sus respectivos costos son superiores—, los incentivos a la cooperación son pronunciadamente mayores y el número de empresas cooperantes puede aumentar en forma considerable. Los tres casos demuestran, además, que estas formas de “eficiencia colectiva” no sólo pueden redundar en una elevación notable de las economías de escala y economía de alcance (*economics of scope*), sino también en innovaciones de procesos y productos que llevan hasta la creación de nichos de mercado mediante la diferenciación de productos.

iv) La experiencia anterior también refleja que, si bien han desaparecido instituciones “tradicionalmente” encargadas del fomento a las empresas examinadas —como el CONAPI—,

---

<sup>50</sup> Para un análisis detallado de los apoyos de las instituciones públicas, privadas, la cooperación internacional y ONG, en el nivel macro y meso en Honduras, véase Rodezno (1999).



durante los noventa un grupo de nuevas instituciones públicas, privadas y ONG han venido a ocupar parcialmente el lugar de aquellas instituciones públicas.

v) Prácticamente en todos los casos estudiados la creciente profesionalización empresarial de las actividades ha sido un elemento fundamental para explicar su éxito. Tal es el caso de la Cooperativa Integral de Producción el Limón, la cual compra los insumos a precios de mercado, independientemente de si el productor es socio o no. Además, ha implementado un sistema administrativo y general formal integrado por un gerente general, un gerente administrativo y un perito contador. Este aspecto, sin embargo, sólo ha avanzado hasta cierto grado en las empresas examinadas. En el caso de Artistas Artesanos en Honduras, de forma similar se resolvieron asuntos de diagnóstico, identificación de mercados, el desarrollo y diseño de productos y su mercadeo, los cuales han sido fundamentales para comprender su reciente dinámica.

vi) El conocimiento de las actividades realizadas por producto y en el contexto de la cadena de valor agregado local, regional, nacional y global, es fundamental para la toma de decisiones, ya sea para incrementar o diversificar la producción y/o el cambio de procesos y/o productos.

vii) La capacitación —principalmente de los propietarios de las empresas examinadas— asume una importancia crítica. Precisamente, son los dueños las principales “correas de transmisión” de conocimiento a los trabajadores en este estrato de empresas, conocimiento que no se transmite mediante mecanismos formales, sino en las propias empresas a los trabajadores. En varias de las empresas estudiadas, sus dueños contaban con un previo grado de educación formal alto y/o habían recibido cursos de capacitación por parte de instituciones públicas, privadas, de cooperación externa y/u ONG.

viii) Si bien las brechas tecnológicas son grandes con el exterior y con empresas competidoras de mayor tamaño, las MIPYME examinadas se caracterizan por compensar esta brecha con menores precios, una mayor flexibilidad del diseño y calidad del producto, “trajes a la medida” y cuantiosos ahorros a los clientes que requieren buscar los mismos productos con empresas de mayor tamaño, en el extranjero y/o vía catálogos, adicional a los servicios posventa que otorgan. Este último aspecto es fundamental: es posible que el precio del producto no sea necesariamente inferior al de la competencia, pero la posibilidad de ofrecer ajustes al producto y de servicios posteriores a la venta repercuten en incentivos cruciales para los clientes.

Ahora bien, junto con los factores de éxito anteriores, las experiencias de las mismas empresas también reflejan diversos elementos que han limitado sus actividades, que a continuación se comentan.

i) Prácticamente todas las empresas carecen de programas —o apenas han iniciado esfuerzos en este sentido— de planificación anual. Por este motivo, la estrategia de las empresas es de corto plazo y depende, en muchos casos, de los pedidos de los clientes. Esta característica de las MIPYME repercute negativamente en el grado de uso de la capacidad instalada.

ii) La falta de acceso al sistema bancario es generalizado entre las empresas. Sin el apoyo financiero de las diversas instituciones, es muy difícil imaginar que estas MIPYME

hubieran continuado con sus actividades. Es además de gran importancia que el sistema bancario tenga conciencia de este enorme reto para recuperar la confianza de las empresas. Adicionalmente, en la actualidad los préstamos del sector bancario como capital inicial es ínfimo.<sup>51</sup> En el caso de Shuchil, por ejemplo, la propietaria tiene acceso a financiamiento, pero prefiere la solvencia propia y no tener deuda con el sistema bancario. Esto la obliga —ante importantes presiones de expandir sus actividades— incluso a realizar una coinversión (*joint venture*) con una firma extranjera y perder parte del control de su propia empresa. En varios otros casos, la falta de acceso se refleja en maquinaria y equipo relativamente ineficientes y con efectos negativos en la competitividad de la empresa respecto de otros competidores nacionales y extranjeros.

iii) Si bien los dueños y las instituciones de fomento enfatizan la competitividad de nivel micro, varios de los casos —por ejemplo, MADGRA, Forja Real y Shuchil— demuestran que la comercialización se ha convertido en un creciente cuello de botella. Esta apremiante situación deriva tanto de la caída de la demanda interna en los respectivos países, como de las dificultades de los propietarios, que usualmente tienen experiencia y conocimiento del área productiva, pero en muy pocos casos de los posteriores segmentos de la cadena de valor.

iv) Los propietarios de las MIPYME, al igual que en otros casos internacionales,<sup>52</sup> cumplen con múltiples tareas en sus empresas, e inclusive en muchos casos no poseen la capacidad adecuada para hacerlo, además de que ello implica una pérdida de tiempo valioso para labores estratégicas y sustanciales de sus empresas. Así, se desempeñan como contadores, administradores, abogados, ingenieros y expertos en relaciones públicas, entre muchas otras funciones. Este proceso implica, a menudo, la incapacidad de delegar funciones, proceso que también está vinculado con los respectivos costos. El trato indistinto que se le da, por el momento, a las MIPYME, en lo que podrían incidir las autoridades públicas responsables, es un elemento fundamental mencionado por varias de las empresas analizadas.

v) Entre las MIPYME de mayor grado de especialización, sus propietarios con frecuencia afrontan dificultades para encontrar fuerza de trabajo calificada y especializada. Por consiguiente, la cooperación entre instituciones educativas y politécnicos con este estrato de empresas tiene en apariencia un enorme potencial.

vi) La infraestructura en general, pero en especial el transporte, fue un tema constantemente mencionado por las empresas. En virtud del tamaño de la producción de las mercancías y/o servicios, las MIPYME tienen dificultades, ya que, por ejemplo, las unidades

---

<sup>51</sup> PROSIGUA (1999:11ss) indica que en Guatemala sólo el 3% del capital inicial de las microempresas proviene de bancos comerciales. Como contraparte, los préstamos concedidos por los bancos privados a las microempresas son nulos, ya que aquellos de menores montos se destinaron al consumo durante 1992-1997. Se concluye adicionalmente: “no se prevé que el nivel de participación del sistema financiero bancario en el financiamiento de las microempresas aumente sensiblemente en el futuro inmediato, en tanto persista el problema de acceso de los propietarios de microempresas al sistema bancario por la carencia de garantías reales, expresadas en propiedad de inmuebles debidamente registrados y en niveles de ingresos requeridos; y en tanto continúe prevaleciendo el criterio de vinculación corporativa en la concesión de los créditos bancarios” (PROSIGUA, 1999:57).

<sup>52</sup> Véase para el caso de las MIPYME en México, Dussel Peters (2001a).

mínimas de transporte —furgones— son demasiado grandes para el volumen de su producción, y ello repercute en los costos unitarios de los envíos y la competitividad de aquéllas.

### **c) Conclusiones preliminares**

El capítulo plantea que la década de los noventa debería comprenderse como un período de transición y de profundos cambios socioeconómicos en la región. Tras diversas crisis económicas y políticas, así como de convulsiones sociales y militares durante los ochenta, en los noventa se ha aplicado una nueva visión del desarrollo socioeconómico que contrasta con la adoptada en decenios anteriores. Esta nueva estrategia económica, basada en una orientación exportadora o “hacia fuera”, se apuntala en la estabilidad macroeconómica como principal pilar. Al igual que en otros países latinoamericanos, a inicios del siglo XXI esta estrategia ha recibido críticas y cuestionamientos, que han influido en la adopción de sensibles cambios y en tomar conciencia de la necesidad de recuperar el mercado doméstico. El debate sobre el futuro socioeconómico de América Latina y Centroamérica se refiere a la polarización resultante de la especialización exportadora y sus mínimos vínculos con el resto del aparato productivo, además de sus altos costos fiscales. Diversas formas de integración de las exportaciones al aparato productivo y al mercado interno, la endogeneidad territorial, parecieran estar en el futuro de los análisis y las políticas de la región.

Precisamente, se argumenta que aun con logros macroeconómicos significativos —con respecto al control de la inflación, del déficit fiscal y de la atracción de inversión extranjera—, esta estrategia ha generado al mismo tiempo condiciones que afectan negativamente al sector productivo centroamericano. En ese sentido, se mencionan las altas tasas de interés y la falta de acceso al financiamiento, la apertura de las importaciones y una tendencia a sobrevaluar el tipo de cambio. Estas variables perjudican a las empresas de menor tamaño, sobre todo por su orientación predominante al mercado interno. Adicionalmente se aprecia una creciente debilidad institucional de los gremios privados y/o de cámaras empresariales y, en general, del nivel meso en Centroamérica: el desmantelamiento de las instituciones encargadas del fomento de las empresas en la región ha tenido profundos efectos para las MIPYME y no existe certidumbre si los esfuerzos de las ONG, las instituciones privadas y la cooperación internacional podrán sustituir esta tendencia. Lo anterior constituye un elemento más para comprender el período de transición en la región.

Además de la descomposición del nivel analítico meso, la economía centroamericana ha sido relativamente exitosa en su orientación exportadora, principalmente en productos de confección basados en importaciones temporales para su reexportación con destino a los Estados Unidos. Estos productos, sin embargo, han generado mínimos encadenamientos con el resto de la economía y en particular con las MIPYME, además de constituir uno de los segmentos más débiles de la cadena de valor global. En el corto y mediano plazo estas actividades dependerán de la recuperación de la economía estadounidense y de las estrategias de las empresas con respecto a dónde establecer sus actividades, es decir, Centroamérica, México y/o Asia (en especial China).

Se han analizado las principales condiciones y retos de las MIPYME en Centroamérica. Sólo las microempresas participan con más de 2.5 millones de empleos, en tanto que las

MIPYME en conjunto aportan alrededor del 25% del PIB de El Salvador, Guatemala y Honduras. No obstante, la mayoría de las MIPYME, sobre todo de las microempresas, son de subsistencia y con empleos de baja calidad: el 88% de las microempresas son de autoempleo. Asimismo, las ventas promedio anual por empresa y trabajador son muy bajas, de 201 dólares y 62 dólares en El Salvador y Guatemala, respectivamente, lo cual refleja un limitado potencial de inversión, productividad e innovación.

Aun así, durante la segunda parte de los noventa Centroamérica inició la instauración de una serie de nuevos programas e instituciones encargadas de la competitividad y las MIPYME. Incluso, existe un sinnúmero de instituciones e instrumentos de apoyo a las MIPYME. Desafortunadamente, en la región no se han efectuado tareas de evaluación y coordinación de los programas, por lo que en la actualidad no existen bases suficientes para precisar qué programas podrían y deberían continuarse en el futuro.

En el apartado II de este trabajo se planteó una serie de aspectos interesantes e innovadores sobre las MIPYME en Centroamérica. Destacan, por una parte, los enormes retos del sector financiero comercial: no sólo requiere aumentar sustancialmente los recursos vertidos al sector productivo, y en especial hacia las MIPYME, sino también recuperar la confianza de potenciales clientes. Por otra parte, los estudios de caso, sin la intención de generalizar, desmitifican a las MIPYME como exclusivas unidades socioeconómicas de autoconsumo y/o autoempleo. Pese a su tamaño (en términos de empleo y ventas), existen casos relevantes de MIPYME con un relativamente alto grado de innovación en sus actividades, así como de intensa búsqueda de nichos de mercado y diferenciación de productos. Políticas de fomento tendrán en el futuro que dar cabida a esta amplia variedad de empresas. Por otra parte, y vinculado al tema anteriormente tratado sobre las cadenas de valor, una de las principales limitaciones de las MIPYME es la dificultad de vender y comercializar sus productos, o hacerlo en forma deficiente y dependiente de clientes que en algunos casos no cumplen con sus pagos y/o servicios. Por último, y no en importancia, cabe subrayar que los propietarios de las MIPYME cumplen un papel crucial en estas empresas, a diferencia de las de mayor tamaño. Además de las múltiples funciones desempeñadas, ellos son la principal “correa de transmisión” de conocimiento y experiencia a sus empleados, con efectos en los productos y procesos, lo cual es relevante para generar instrumentos de capacitación de las MIPYME.

### 3. CONCLUSIONES: ESTRATEGIAS Y PROPUESTAS DE POLÍTICA

En virtud de las consideraciones anteriores, vale preguntarse, qué propuestas de política son relevantes para las MIPYME en Centroamérica. Las propuestas, con base en los capítulos anteriores, se hacen en forma general y específica.

Las **propuestas generales** sobre las MIPYME en Centroamérica plantean lo siguiente.

1) Las futuras propuestas sobre estas empresas deberían de especificar, desde sus inicios, **el plazo** en que se desarrollarían (corto/mediano/largo plazo).

2) En la actualidad cualquier tipo de fomento a las empresas centroamericanas, y de nivel latinoamericano y global, requiere de una **activa participación de los sectores público, privado, las ONG y de la cooperación internacional**. Tratar de excluir a algunas de estas partes, en principio, supone el riesgo de formular propuestas insuficientes y fuera de contexto. La participación de las ONG y de la cooperación internacional puede ser fundamental para incorporar las experiencias internacionales con respecto a programas específicos.

3) En el mediano y largo plazo, es necesario que cada visión y política de fomento a las MIPYME incorpore los planteamientos de la **competitividad sistémica** —nivel meta, macro, meso y micro— y de la **endogeneidad territorial**, con objeto de considerar que los territorios en el plano local, regional, nacional y supranacional se integren a segmentos específicos de cadenas de valor agregado global.

4) En el corto plazo es indispensable **replantear la estrategia macroeconómica** seguida durante los noventa, a fin de evaluar sus efectos en las MIPYME. Todo indica que en 2002 los países centroamericanos —al igual que en América Latina— ya habrían iniciado este proceso. Sin embargo, es fundamental en el corto plazo tomar decisiones de política económica y financiamiento a favor de este segmento de empresas, lo que por el momento no se ha hecho, sobre todo considerando la dimensión económica y social del sector y sus retos.

5) En el corto plazo es importante impulsar la **generación de estadística sobre las MIPYME**, tanto nacional como regional. Hoy día, varios países centroamericanos presentan información estadística sobre las MIPYME que diverge enormemente. En este sentido, sería recomendable que cada uno de los países centroamericanos realizara una encuesta masiva de MIPYME acerca de sus condiciones, principales retos y requerimientos.

6) En el corto plazo, es importante iniciar proyectos específicos de alcance nacional y centroamericano para presentar **criterios de evaluación** de instrumentos de apoyo a las MIPYME y efectuar evaluaciones respecto de los existentes. Ésta debiera ser la base para la futura toma de decisiones. Sobre todo el sector público debe reflejar un alto grado de madurez en este aspecto, ya que no puede jugar simultáneamente el papel de participante, ejecutor y evaluador.

7) En el corto y mediano plazo, las instituciones públicas, las privadas, las ONG y de cooperación internacional, deberían de emprender un proceso de **coordinación y reagrupamiento de sus líneas de acción** en forma conjunta, lo cual es fundamental para un apoyo eficiente a las empresas, pero sobre todo para que éstas tengan un acceso más fácil a los instrumentos, muy atomizados en el presente.

8) En el mediano y largo plazo, las instituciones de fomento a las MIPYME deben hacer un especial esfuerzo en concentrarse en el nivel **meso de la competitividad sistémica de regional-sectorial**. El nivel meso es fundamental para las propias empresas, pero también para las instituciones de fomento a las MIPYME, ya que requieren de interlocutores con representatividad y conocimiento de los problemas específicos. En muchos casos, y considerando la visión de propuestas regional-sectorial, se necesitan **instituciones de nivel meso de corte transversal**,<sup>53</sup> es decir, multiministerial, con objeto de solucionar retos y problemas en forma interministerial. El proceso anterior exige que los funcionarios e instituciones encargadas posean un alto grado de madurez política.

9) Las instituciones de apoyo a las MIPYME deben tener plena conciencia de que la **competitividad de nivel micro no necesariamente es compatible con el desarrollo territorial y la endogeneidad territorial**. Esta problemática es de crítica importancia en el nivel local, ya que el fomento de empresas individuales puede llevar a transferencias de esfuerzos y recursos extraterritoriales, es decir, el apoyo en una localidad puede incentivar que las respectivas empresas trasladen actividades a otros territorios y/o aumenten la productividad con efectos negativos en los encadenamientos territoriales y el empleo, entre otras variables. En consecuencia, el apoyo de agrupamientos de MIPYME desde una consideración regional-sectorial es un requerimiento básico.

Con respecto a las **propuestas concretas** para las MIPYME en Centroamérica, cabe acotar lo siguiente.

1) En el mediano y largo plazo es recomendable **profundizar el proceso de regionalización y localización** de los instrumentos de apoyo a las MIPYME. Ante el proceso de globalización, el fomento económico y empresarial, principalmente en el caso de las MIPYME, requiere de soluciones específicas a su entorno. En consecuencia, es imprescindible que las políticas de fomento a las MIPYME adopten un enfoque regional y sectorial, en este orden, dado que el territorio define inicialmente sus necesidades socioeconómicas.

2) En el mediano plazo, el fomento a las MIPYME va a exigir crecientemente de personal *in situ* en los territorios, es decir, de un considerable grupo de **facilitadores o promotores**. En la actualidad ya no es justificable que las MIPYME carezcan del conocimiento de los programas que les atañen. Las limitaciones de estas empresas son evidentes; no tienen acceso a instrumentos electrónicos ni a Internet. En forma conjunta, las instituciones responsables deben capacitar e incluso certificar a un grupo grande de promotores especializados que trabajen

---

<sup>53</sup> Un estudio sobre las instituciones creadas en Renania-Westfalia del Norte (Alemania) se encuentra en Dussel Peters (2000b).

en el nivel local para difundir masivamente los programas desarrollados y **retroalimentarse** con la oferta de éstos.<sup>54</sup>

3) En el mediano y largo plazo, las experiencias de las MIPYME analizadas, así como los temas de la “eficiencia colectiva” examinados, refuerzan la necesidad de que futuros programas de fomento al sector deberían de enfocarse a **agrupamientos de empresas**. Este punto es crucial desde un enfoque pragmático y de implementación política, dado que es menos complejo atender masivamente a agrupamientos de empresas que a empresas individuales. Asimismo, desde un nuevo enfoque de fomento a las MIPYME, el apoyo exige un proceso *ex ante* de organización de las MIPYME que permita definir territorialmente sus necesidades. Ello puede corroborarse en varios de los casos de agrupaciones, asociaciones y cooperativas en Centroamérica.

4) En el corto plazo, los instrumentos orientados a las MIPYME en aspectos de capacitación, innovación, productividad y servicios y procesos posteriores a la venta, tendrían que hacer un especial esfuerzo para **vincularse y capacitar a los propietarios de las MIPYME**. La totalidad de los casos estudiados revelan la centralidad de la figura de los dueños en la transferencia de conocimiento, aprendizaje y escalamiento.

5) En el corto plazo, todos los países centroamericanos y las instituciones regionales pueden orientar esfuerzos inmediatos para fomentar las **compras gubernamentales** a través de las MIPYME. Una serie de experiencias extranjeras, incluyendo los Estados Unidos, son ejemplos interesantes de fomento en este sentido. Estas medidas, sin lugar a dudas, pueden consistir en una de las mayores palancas con enormes efectos en términos cualitativos y cuantitativos.

6) En el mediano plazo, los gobiernos centroamericanos estarán obligados a tomar una decisión respecto de esta cuestión: **¿se quiere fomentar en términos reales y decisivos al segmento de empresas de menor tamaño?** Como lo demuestran los casos de la Unión Europea y los Estados Unidos, que gozan de masivos recursos, instituciones y personal especializado, la respuesta tiene que materializarse en los hechos. Además de generar las condiciones e incentivos para el sector bancario comercial, es importante subrayar que para las MIPYME el **financiamiento es esencial en momentos de transición**: ya sea al inicio de sus operaciones y/o en momentos de inversiones relativamente altas ante cambios de economías de escala y/o de clientes y/o de maquinaria, etc. Estos momentos de “quiebre” exigen poseer un particular conocimiento de las instituciones que otorgan financiamiento. Los casos de las empresas analizadas indican que las políticas públicas y privadas tienen un enorme potencial para dinamizar a las MIPYME.

7) En el corto plazo, las instituciones públicas nacionales y centroamericanas pudieran crear incentivos para que las **grandes empresas** obtengan proveedores con empresas

---

<sup>54</sup> Este mecanismo basado en promotores es objeto de la actual discusión en torno a si el fomento para las MIPYME debiera estar orientado por la demanda o por la oferta. Es indispensable una retroalimentación entre ambos, es decir, tanto las instituciones de fomento debieran tener una serie de prioridades y la capacidad y flexibilidad de aprender de las necesidades y demandas de nivel regional-sectorial.

MIPYME. Las propuestas de política económica no deberían de profundizar las brechas entre las grandes empresas y las MIPYME, sino que sería benéfico profundizar los vínculos y el diálogo. Por consiguiente, se propone otorgar tanto **instrumentos de garantías** para las empresas de mayor tamaño por parte del sector público, como **premios a la subcontratación anual**. En el mediano y largo plazo, las instituciones públicas nacionales y centroamericanas deberían de establecer prioridades para generar incentivos a las grandes empresas, incluyendo a las maquiladoras,<sup>55</sup> ya que ello aumentaría el grado de integración local, regional y nacional. Las cámaras y asociaciones de empresas asumirían un papel importante en este tipo de mecanismos.

8) En el mediano plazo, basándose en los casos analizados, las políticas de fomento a las MIPYME podrían concentrarse en crear y fomentar empresas comercializadoras que permitan canalizar la producción, ya que en este rubro se encuentra una de las principales debilidades de las MIPYME. Así, las ONG y la cooperación externa desempeñarían un papel crucial, a causa de sus experiencias internacionales y la participación en redes de conocimiento internacionales.

Las propuestas anteriores asumen un interés y compromiso masivo de las instituciones pública, privada, ONG y de la cooperación internacional en Centroamérica, así como de las propias MIPYME. No se trata de un segmento periférico o marginal de la economía y la sociedad centroamericana en términos del PIB, las empresas y el empleo. Sin el compromiso conjunto de estas instituciones es difícil imaginarse un marcado desarrollo de las MIPYME en el mediano y largo plazo. El caso del CONAMYPE en El Salvador representa una visión promisorio, aunque todavía es prematuro hacer evaluación alguna ante su reciente propuesta.

El **CENPROMYPE**, que probablemente iniciaría actividades a mediados de 2002, en interacción con las MIPYME pareciera ser una de las instituciones centroamericanas privilegiadas en condiciones de fomentar un proceso en el sentido indicado en las propuestas generales y concretas en forma masiva. No se trata de imponer propuestas desde “arriba”, sino de generar incentivos y un proceso interactivo de nivel local, regional, nacional y centroamericano para las unidades socioeconómicas y los sectores que fomentan a las MIPYME.

En los párrafos precedentes se ha enfatizado que no existen recetas para garantizar la competitividad de las MIPYME. Considerando las propuestas anteriores, sin embargo, tampoco es suficiente tratar de resolver los retos socioeconómicos con políticas macroeconómicas y de ajuste estructural. Es tiempo de recuperar el mercado interno y uno de sus segmentos más importantes, las MIPYME.

---

<sup>55</sup> Es fundamental conocer, a nivel sector y como parte de segmentos de cadenas de valor agregado, la dinámica global y las causas de establecimiento de la IME. En muchos casos, es importante reconocer que las mismas no se establecen con la intención de crear encadenamientos territoriales, y que sus principales causas de establecimiento son incentivos arancelarios y tributarios; en caso de profundizar sus encadenamientos territoriales, en muchos casos pudieran perder los mismos. Como resultado, una estrategia a mediano y largo plazo debiera fomentar estas actividades, con el objeto de promover el empleo, pero no generar expectativas que no pueden ser realizadas por las IME. Como resultado, las actividades de subcontratación de todo estrato de empresas, incluyendo a las MIPYME, pudieran vincularse a etiquetas, broches, zippers, elásticos, botones y material de empaque, entre otros (Altenburg/Nuhn, 1995).



## BIBLIOGRAFÍA

- Aghón, Gabriel, Francisco Alburquerque y Patricia Cortés (2001), *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo*, CEPAL/GTZ, Santiago de Chile.
- Altenburg, Tilman y Helmut Nuhn (edit.) (1995), *Apertura comercial en Centroamérica: Nuevos retos para la industria*, DEI, Costa Rica.
- ALP (Asamblea Legislativa de Panamá) (2000), “Ley 33” y “Ley 8”, 28 de julio y 29 de mayo, Panamá.
- Altvater, Elmar y Birgit Mahnkopf (1996), *Grenzen der Globalisierung*, Westfälisches Dampfboot, Münster.
- Aoki, Masahiko y Ronald Dore (edit.) (1994), *The Japanese Firm. Sources of Competitive Strength*, Clarendon Paperbacks, Oxford University Press.
- Arroyo, Jorge y Michael Nebelung (editores) (2002), *La micro y pequeña empresa en América Central. Realidad, mitos y retos*, San José-Guatemala, OIT-PROMICRO y GTZ-PROMOCAP.
- Bair, Jennifer y Gary Gereffý (2001), “Local Clusters in Global Chains: The Causes and Consequences of Export Dynamism in Torreon’s Blue Jeans Industry”, *World Development*, 29(11).
- Best, Michael H. (2001), *The New Competitive Advantage. The Renewal of American Industry*, Oxford University Press, Reino Unido.
- \_\_\_\_\_ (1990), *The New Competition. Institutions of Industrial Restructuring*, Harvard University Press, Cambridge.
- Borras, Michael y John Zysman (1998), “Globalization with Borders: The Rise of Wintelism as the Future of Industrial Competitions”, Zysman, John y Andrew Schwartz (eds.) (1998) *Enlarging Europe: the Industrial Foundations of a New Political Reality*, International and Area Studies, University of California at Berkeley.
- Buitelaar, Rudolf y Ennio Rodríguez (eds.) (2000), *Impacto del TLCAN en las exportaciones de prendas de vestir de los países de América Central y República Dominicana*, CEPAL/BID, México.
- Buxedas, Martín (2000), *Bases para un programa integrado de desarrollo de las MYPES en Panamá*, PROMICRO/OIT, Panamá.

CCE (Comisión de las Comunidades Europeas) (2001), *Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones*, (COM (2001) 98 final)), CCE, Bruselas.

CE (Comisión Europea) (1998), *Activities in favor of SMEs and the Craft Sector*, Bruselas.

CENPROMYPE (Centro para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa en Centroamérica) (s/f), *Convenio Constitutivo del Centro para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa en Centroamérica*, CENPROMYPE, El Salvador.

CEPAL/ONUDI (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial) (1996), *Centroamérica: Agenda para la modernización industrial* (Proyecto XP/CAM/95/001), México.

CEPAL (2002), *Istmo Centroamericano: Evolución económica durante 2001 (evaluación preliminar)* (LC/MEX/L.513), México, febrero.

\_\_\_\_\_ (2001a), *El sector manufacturero en el Istmo Centroamericano. Visión de la década de los noventa y coyuntura 2000* (LC/MEX/L.501), México, diciembre.

\_\_\_\_\_ (2001b), *Determinantes estáticos y dinámicos de la competitividad en los acuerdos regionales. El caso del MCCA* (LC/MEX/R.792/Rev.1), México, diciembre.

\_\_\_\_\_ (2001c), *Pasado, presente y futuro del proceso de integración centroamericano. Una interpretación* (LC/MEX/L.500), México, diciembre.

\_\_\_\_\_ (2000a), *Desarrollo empresarial y competitividad de las pequeñas y medianas empresas en Centroamérica y la República Dominicana* (LC/MEX/R.791 (SEM.119/2), México, noviembre.

\_\_\_\_\_ (2000b), *Estrategias y políticas de competitividad en Centroamérica. De la integración externa a la integración interna* (LC/MEX/L.447), México, noviembre.

CFR-F (Consorzio Ferrara Ricerche-Ferrara) (1999), *AESMEC '98*, Asia-Europe SME Conference, Italia.

Chan, Ha-Joon (2002), *Kicking Away the Ladder? Development Strategy in Historical Perspective*, Anthem Press, Londres.

CID (Consultoría Interdisciplinaria en Desarrollo, S.A.) (2001), *Estudio de micro y pequeña empresa no agrícola en Honduras*, MYPEs 2000, Honduras.

CID/Gallup (2000), *Estudio de micro y pequeña empresa no agrícola en Honduras*, Tegucigalpa, Honduras.

CONAMYPE (Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa) (2000), *Política Nacional para la Micro y Pequeña Empresa*, El Salvador.

- Condo, Arturo (2002), "Promoción de clusters en América Latina: la experiencia del CLACDS-INCAE", Seminario Internacional "Clusters y Recursos Naturales: Análisis, Experiencias y Propuestas", GTZ/CEPAL, Santiago de Chile, 26 y 27 de febrero.
- Cooke, Philip (2002), "Regional Innovation and Learning Systems, Clusters, and Local and Global Value Chains", Seminario Internacional "Clusters y Recursos Naturales: Análisis, Experiencias y Propuestas", GTZ/CEPAL, Santiago de Chile, 26 y 27 de febrero.
- DGE (Dirección General Empresa, Comisión Europea) (2001), *Steps towards Enterprise Europe*, Enterprise DG Work Programme 2001.
- Dussel Peters, Enrique, Michael Piore y Clemente Ruiz Durán (1997), *Pensar globalmente y actuar regionalmente. Hacia un nuevo paradigma industrial para el siglo XXI*, JUS/UNAM/Friedrich Ebert Stiftung, México.
- Dussel Peters, Enrique (2001a), *Un análisis de la competitividad de las exportaciones de prendas de vestir de Centroamérica utilizando los programas y la metodología CAN y MAGIC, Serie Estudios y Perspectivas*, CEPAL, México.
- \_\_\_\_ (2001b), *Claroscuros. Integración exitosa de las pequeñas y medianas empresas en México*, CANACINTRA/CEPAL/JUS, México.
- \_\_\_\_ (2000a), *Polarizing Mexico. The Impact of Liberalization Strategy*, Lynne & Rienner, Boulder, Colorado.
- \_\_\_\_ (2000b), "Cambio estructural regional. El caso de Renania-Westfalia del Norte, Alemania", *El Mercado de Valores*, LX(9), pp. 61-71.
- Ernst, Dieter (2001), "The New Mobility of Knowledge: Digital Information Systems and Global Flagship Networks", *East-West Center Working Papers* 30, pp. 1-46.
- Esa Consultores (1996), *Estudio de la pequeña y micro empresa en Honduras*, Fundación Covelo, Honduras.
- Esser, Klaus, Wolfgang Hillebrand, Dirk Messner y Jörg Meyer-Stamer (1999), "Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política", Klaus Esser (edit.), *Competencia global y libertad de acción nacional. Nuevo desafío para las empresas, el Estado y la sociedad*, Nueva Sociedad, Caracas, pp. 69-85.
- Fajnzylber, Fernando (1988), "Competitividad internacional: evolución y lecciones", *Revista de la CEPAL* 36, CEPAL, Santiago de Chile, pp. 1-24.
- \_\_\_\_ (1981), "Reflexiones sobre la industrialización exportadora del sudeste asiático", *Revista de la CEPAL* 15, CEPAL, Santiago de Chile, pp. 117-138.

- FEDEPRICAP-BID/PRADIC (Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá-Banco Interamericano de Desarrollo) (1994), *Propuesta de estrategia general, programas y proyectos para el desarrollo de la competitividad en el Istmo Centroamericano*, Costa Rica.
- FUNDES (2000), *Inventario permanente de organizaciones de apoyo al desarrollo de las PYMES*, Costa Rica.
- \_\_\_\_ (1999), *Características, problemática e importancia de la microempresa y la pequeña empresa en el sector informal de la economía*, Costa Rica.
- Galdámez, Ernesto (2001), *La innovación tecnológica como elemento clave de una política de competitividad de las micro y pequeñas empresas en El Salvador*, CEPAL/GTZ, El Salvador.
- Gamero Lechuga, Dennis, Renato Ayala, Francisco Martínez, Rodolfo Mérida y Jorge Rojas (2001), *Análisis del sector transformadores de la madera de Honduras para definir una estrategia competitiva y el fortalecimiento de un cluster*, INCAE.
- Gereffi, Gary (2000a), “La transformación de la indumentaria en América del Norte: ¿es el TLCAN una maldición o una bendición?”, *Integración & Comercio*, 11(4), pp. 53-108.
- \_\_\_\_ (2000b), “El Tratado de Libre Comercio de América del Norte en la transformación de la industria del vestido: ¿bendición o castigo?”, *Desarrollo Productivo* 84, CEPAL, pp. 1-55.
- \_\_\_\_ (1996), “Global Commodity Chains: New Forms of Coordination and Control Among Nations and Firms in International Industries”, *Competition & Change*, 1(4), pp. 427-439.
- \_\_\_\_ (1994), “The Organization of Buyer-Driven Global Commodity Chains”, How U.S. Retailers Shape Overseas Production Networks”, Gary Gereffi y Miguel Korzeniewicz (ed.), *Commodity Chains and Global Capitalism*, Praeger, Westport/Londres, pp. 95-122.
- Gitli, Eduardo (2001), *Los TLC centroamericanos como estrategia de inserción en el proceso de globalización*, Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE), Universidad Nacional, Costa Rica.
- Gitli, Eduardo y Randall Arce (2000), *¿Qué significa la ampliación de beneficios para los países de la Cuenca del Caribe?*, Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE), Universidad Nacional, Costa Rica.
- Grinspun, Ricardo, Carlos Alvarenga y Yasmine Shamsie (1999), *Hacia una integración desde abajo: participación, sociedad civil e integración centroamericana*, ACDI/UCA/CERLAC/PROGRAMA PAR, El Salvador.

- GTZ (Deutsche Gesellschaft für-Technische Zusammenarbeit) (Agencia de Cooperación Técnica Alemana) (2001), *Diagnóstico de la micro, pequeña y mediana empresa (MIPYME)*, Honduras.
- \_\_\_\_ (2000), *Instrumentos, prioridades y estructuras institucionales para el fomento de la micro, pequeña y mediana empresa. La experiencia Honduras*, Honduras.
- \_\_\_\_ (1999), *La promoción a la micro, pequeña y mediana empresa en América Central. Instituciones, políticas e instrumentos de fomento en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua*, El Salvador.
- Hernández, René Antonio (2001), *Elementos de competitividad sistémica de las pequeñas y medianas empresas (PYME) del Istmo Centroamericano, Serie Estudios y Perspectivas 5*, CEPAL, México.
- Herrera Castillo, Carlos Enrique y Ramón Tejeiro Vidal (1999), *Masificación del crédito a la microempresa*, Programa de Apoyo al Sector Informal de Guatemala/Unión Europea/Ministerio de Economía, Guatemala.
- Humphrey, John y Hubert Schmitz (2000), “Governance and Upgrading: Linking Industrial Cluster and Global Value Chain Research”, *IDS Working Paper 120*, pp. 1-37.
- ICAPYME (2000) Acuerdo de Entendimiento para la Constitución y Operación del Instituto Centroamericano de Promoción de la Micro, Pequeña Empresa, Centroamérica.
- INCAE (Instituto Centroamericano de Administración de Empresas) (1999), *Centroamérica en el siglo XXI. Una agenda para la competitividad y el desarrollo sostenible*, Alajuela.
- Kerkhoff, Frans (2002), *Competitividad de las micro, pequeña y mediana empresa de Honduras: análisis y propuestas de apoyo*, CEPAL/GTZ.
- Krugman, Paul (1994), “Competitiveness: A Dangerous Obsession”, *Foreign Affairs* 73(2), pp. 28-44.
- Lewis, David E. (2002), “FYI: Update on US-Central America FTA”, *Manchester Trade Ltd.* 22 de febrero.
- Meyer-Stamer, Jörg (2001), “Was ist Meso? Systemische Wettbewerbsfähigkeit: Analyseraster, Benchmarking-Tool und Handlungsrahmen”, *INEF Report*, 55 (Institute for Development and Peace at the Gerhard-Mercator University Duisburg), pp. 1-52.
- \_\_\_\_ (2000), “Estrategias de desarrollo territorial basadas en el concepto de competitividad sistémica”, *El Mercado de Valores, LX(9)*, pp. 48-60.
- Meyer-Stamer, Jörg y Frank Wältring (2000), “Behind the Myth of the Mittelstand Economy. The Institutional Environment Supporting Small and Medium-Sized Enterprises in Germany”, *INEF Report* 46, pp. 1-57.

- Mortimore, Michael, Rudolf Buitelaar y José Luis Bonifaz (2000), “México: un CANálisis de su competitividad internacional”, *Desarrollo Productivo* 62 (LC/L.1268), Santiago de Chile.
- Nadvi, Khalid y Frank Wältring (2002), “Making Sense of Global Standards”, *INEF Report* 58, pp. 1-46.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico) (2001), *Enhancing SME Competitiveness*, The OECD Bologna Ministerial Conference, París, Francia.
- \_\_\_\_\_ (2000a), “Local Partnership, Clusters, and SME Globalization”, Conference for Ministers Responsible for SMEs and Industry Ministers, París, Francia.
- \_\_\_\_\_ (2000b), *OECD Small and Medium Enterprise Outlook*, París, Francia.
- \_\_\_\_\_ (2000c), *Enhancing the Competitiveness of SMEs in Transition Economies and Developing Countries in the Global Economy and their Partnership With SMEs of OECD Countries*, París, Francia.
- \_\_\_\_\_ (1998a), *Small Business, Job Creation and Growth: Facts, Obstacles and Best Practices*, París, Francia.
- \_\_\_\_\_ (1998b), *Best Practice Policies for Small and Medium-Sized Enterprises*, París, Francia.
- O-USTR (Office of the United States Trade Representative) (2001), *Fourth Report to the Congress on the Operation of the Caribbean Basin Economic Recovery Act*, O-USTR, Washington, D.C., Estados Unidos.
- Parrilli, Mario Davide (2001), *Políticas de fomento a la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas en Nicaragua*, CEPAL/GTZ, Nicaragua.
- Peres, Wilson y Giovanni Stumpo (coord.) (2002), *Pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe*, Siglo XXI Editores, México.
- \_\_\_\_\_ (2001), “Introducción. Las políticas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina”, Enrique Dussel Peters (edit.), *Claroscuros. Integración exitosa de las pequeñas y medianas empresas en México*, CANACINTRA/CEPAL/JUS, México, pp. 9-16.
- \_\_\_\_\_ (2000), “Small and Medium-Sized Manufacturing Enterprises in Latin America and the Caribbean Under the New Economic Model”, *World Development*, 28(9), pp. 1643-1656.
- Piore, Michael J. y C. F. Sabel (1984), *The Second Industrial Divide. Possibilities for Prosperity*, Basic Books, Inc. Publishers, New York, Estados Unidos.
- Porter, Michael (2000), “Location, Competition and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy”, *Economic Development Quarterly*, 14(1), pp. 15-34.

- \_\_\_\_\_ (1998), *On Competition*, Harvard Business Review, Boston, Estados Unidos.
- \_\_\_\_\_ (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, The Free Press, Nueva York, Estados Unidos.
- PROMICRO (Proyecto Centroamericano de Apoyo a Programas de Microempresas) (2000), *La microempresa en América Central*, PROMICRO/OIT, Costa Rica.
- PROSIGUA (Programa de Apoyo al Sector Informal de Guatemala) (1999), *Una aproximación al entorno financiero de la microempresa*, Guatemala.
- Rodezno, Rómulo (2000), *Instrumentos, prioridades y estructuras institucionales para el fomento de la micro, pequeña y mediana empresa (MIPYME): La experiencia de Honduras*, Cuaderno de Trabajo No. 5, PROMYPE/GTZ, Honduras.
- Ruiz Durán, Clemente (1995), *Economía de la pequeña empresa*, Ariel Divulgación, México.
- Sakai, Kentaro (2002), *Industry Issues. Global Industrial Restructuring: Implications for Small Firms*, OCDE, París, Francia.
- SBA (U.S. Small Business Administration) (2000), *Opportunities for Success. SBA Fiscal Year 1999, Annual Performance Report.*, Washington, D.C., Estados Unidos.
- Schmitz, Hubert (1997), “Collective Efficiency and Increasing Returns”, *IDS Working Paper 50*, pp. 1-28.
- SE (Secretaría de Economía) (2001), *Programa de Desarrollo Empresarial 2001-2006*, México.
- Segovia, Alexander (2002), *Apoyo al fortalecimiento de la competitividad de la micro, pequeña y mediana empresa (MIPYME) en Guatemala*, CEPAL/GTZ, Guatemala.
- Shadlen, Kenneth C. 1999, “Small Industry in Postwar Latin America. Economic Internationalization and the Institutional Bases of Business Activism in Argentina, Brazil and Mexico”, *Latin American Studies Consortium of New England Occasional Paper 15*, pp. 1-31.
- Stallings, Bárbara y Wilson Peres (2000), *Crecimiento, empleo y equidad: el impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Tommaso, Marco R. y Sabrina Dubbini (2000), “Towards a theory of the small firm: theoretical aspects and some policy implications”, *Desarrollo Productivo 87*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Valenzuela, María Luisa e Irene Solares Solares (1998), “El entorno financiero de la microempresa en Guatemala”, *Estudios Sociales, IV(60)*, pp. 1-111.

Vázquez Barquero, Antonio (1999), *Desarrollo, redes e innovación*, Ediciones Pirámide, España.

Zapata Martí, Ricardo y Esteban Pérez (2001), “Zonas francas y maquila en Centroamérica: algunas reflexiones a partir del actual marco del comercio y las negociaciones en materia textil”, Seminario CEPAL/INTAL/BID “Futuro de la maquila y de la confección en México y Centroamérica”, México, 30 de marzo.



## **CAPÍTULO III**

### **EL SALVADOR: COMPETITIVIDAD DE LAS MIPYME**

*Ernesto Galdámez*



## **I. EL SALVADOR**

### **1. Introducción**

El presente estudio propone algunos elementos conceptuales y prácticos de una política de competitividad para las micro y pequeñas empresas en El Salvador (MYPE). El análisis se basa en la innovación y la incorporación del progreso tecnológico a los procesos de producción de bienes y servicios, y se orienta al desarrollo de la política nacional de apoyo al sector MYPE impulsada por la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE). No se ha abarcado el sector de la mediana empresa en virtud de que El Salvador registra características y dinámicas empresariales diferentes; sin embargo, cuando se hace necesario mencionar al sector MIPYME, se extienden a éste algunas de las conclusiones obtenidas.

La mediana empresa, desde el punto de vista de sus características de tamaño, recursos, organización, capacidades y oportunidades, posee especificidades cuantitativas y cualitativas. Cuando se hace referencia a una política sectorial de competitividad basada en la incorporación del progreso tecnológico, es preferible que primero se diseñen instrumentos de trabajo ajustados lo más posible a las necesidades y particularidades del grupo meta. En la medida en que se vaya ganando experiencia institucional para manejar la herramienta, que se vayan obteniendo resultados y beneficios tangibles, y se vayan alcanzando logros escalonados, entonces se podrán ampliar los alcances de la política.

Este documento está organizado en cinco secciones. En la primera se presenta el marco conceptual y se expone el significado de competitividad “auténtica”, sistema nacional de innovación e innovación. En el segundo apartado se describe al sector MYPE dentro del parque empresarial, su peso económico sectorial en la generación de empleo y producción, así como sus rasgos específicos, la situación de sus organizaciones gremiales y la problemática vigente en el país en el área de la ciencia y la tecnología.

En el tercer acápite se examina el marco institucional del país para apoyar el desarrollo de la MYPE. Con este propósito, primero se elabora un análisis descriptivo y una lectura crítica de los componentes relevantes contenidos por la propuesta de gobierno del Presidente Flores para el período 1999-2004; en segundo lugar se revisa la política de apoyo al sector MYPE impulsada por la CONAMYPE; y por último, se analiza al Programa Nacional de Competitividad El Salvador 2021.

En la cuarta sección se retoman los elementos de las dos secciones anteriores, a fin de plantear los que podrían enriquecer o complementar la formulación de una política de competitividad para el sector MYPE. Entre éstos se mencionan los técnico-metodológicos que marcarán el enfoque y sustentarán el contenido propiamente dicho de la propuesta, como gradualidad, territorialidad, focalización e integración sistémica. Por último, se identifican los objetivos y la estrategia maestra de las áreas de intervención y de los lineamientos de acción coherentes con una política de esa naturaleza.

En el quinto título se analizan dos casos exitosos de competitividad en el sector MYPE de El Salvador, los de las empresas manufactureras Metalopak y Productos Naturales Shuchil. En ambos casos se utiliza el mismo formato descriptivo general de las características y actividades de la empresa, el apoyo institucional recibido y las conclusiones sobre los resultados de cada una de las experiencias, además de que se enumeran las principales barreras a su crecimiento así como los aspectos sobresalientes identificados.

## **2. Un reto fundamental del nuevo entorno internacional**

El entorno internacional está experimentando una etapa de transformación y cambio sin precedente. La revolución tecnológica operada en los campos de la informática, las telecomunicaciones y el transporte ha facilitado la configuración de un escenario mundial globalizado. Este fenómeno reciente, aunado a la instauración de una mayor apertura de las economías, a raíz de la puesta en marcha de programas de estabilización y ajuste estructural en gran número de países, ha modificado drásticamente las circunstancias y el sistema de incentivos mediante el que operan la micro y pequeñas empresas (MYPE). En este nuevo contexto de mayor competencia generalizada, debido principalmente al derrumbe de las murallas arancelarias y a la liberalización de los mercados domésticos, la añeja preocupación de cómo elevar la competitividad de las empresas ha recobrado extraordinaria vigencia en las agendas nacionales. Esto obedece a que la supervivencia o la desaparición en el mediano o largo plazo de muchos sectores del aparato productivo dependerá de la solución dada a este escenario.

Fernando Fajnzylber (1990: 103) conceptúa la competitividad “auténtica” como esa capacidad para incrementar o mantener la participación de las empresas en los mercados, además de que le antepone la condición de estar necesariamente ligada a un aumento del nivel de vida de la población. Por lo tanto, dicha capacidad proviene de la incorporación del progreso tecnológico en sus diversas acepciones a los procesos productivos de las empresas, lo que acarrea un incremento de la productividad real del capital y de la mano de obra, y por ende un alza de sus retribuciones. Desde esta concepción, el cambio tecnológico se convierte en un determinante de la evolución de la competitividad, en su calidad de eslabón para el logro de patrones de eficiencia y productividad superiores.

Hoy día las ventajas comparativas de las naciones dependen más de la innovación tecnológica y de las nuevas formas como se organizan las empresas en las áreas productivas, y menos de la dotación original o abundancia relativa de factores productivos. En ese sentido, la competitividad está condicionada tanto por los aspectos microeconómicos internos de las unidades productivas, como por las condiciones macroeconómicas e institucionales presentes en el entorno de la empresa, no controlables por el empresario, y en especial por la forma en cómo una sociedad se estructura para innovar y diseminar el *know-how* tecnológico. Lo anterior está relacionado con el Sistema Nacional de Innovación (SIN), que la CEPAL define como “...el conjunto de agentes, instituciones y normas de comportamiento que determinan el ritmo de importación, generación, adaptación y difusión de conocimientos tecnológicos, en todos los sectores económicos, incluyendo las actividades de formación de recursos humanos y su financiamiento”. (Hounie, Pitaluga y otros, 1999).

En este trabajo, la innovación y la incorporación del progreso tecnológico se entiende como aquel proceso en el que la empresa adquiere nuevos conocimientos para introducir cambios en los métodos, sistemas, técnicas o procedimientos utilizados para comprar, producir, gerenciar, distribuir o comercializar sus bienes o servicios, y ello impacta positivamente sobre los índices de eficiencia y productividad gracias a una disminución de costos, a una mayor diferenciación del producto o a una mejora de la rentabilidad de las operaciones.

En resumen, si se pretende desencadenar un proceso de transformación productiva de la MYPE, basado en la búsqueda de una competitividad auténtica, entonces el diseño de la política y la definición de la estrategia sectorial no pueden soslayar la necesidad de contemplar la actuación simultánea y complementaria sobre ambos planos de realidad antes referidos.

### **3. La evolución de las MIPYME en El Salvador**

En el país se reconocen cuatro grandes categorías en cuanto al tamaño de las unidades productivas, según el número de personas ocupadas. Se considera microempresa (Comité Coordinador —FUSADES, GTZ, Unión Europea, y otros—, 1996) aquella unidad cuyo número de empleados va de uno a nueve personas; la pequeña empresa se ubica en el rango de 10 a 49; en la mediana empresa la planilla oscila entre 50 y 99, y la gran empresa tiene 100 o más. (Ministerio de Economía, 1999a y 1999b).

Las MYPE en El Salvador poseen un peso relativo de primer orden dentro del parque empresarial. Las cifras publicadas por la Dirección General de Estadísticas y Censo contenidas en su *Encuesta Económica Anual 1998*, cuyos datos corresponden al año 1997 (véase el cuadro 1) reportan que de un total de 144 353 establecimientos clasificados por intervalo de personas ocupadas en las regiones occidental, central y oriental del país, el 99.5% se ubicaba en la categoría de MYPE (véase de nuevo el cuadro 1). Los 721 establecimientos restantes se distribuían en las dos categorías correspondientes a la mediana y a la gran empresa (véase de nuevo el cuadro 1). Esta información refleja una planta empresarial caracterizada por la dispersión espacial y la atomización de las escalas de producción.

Cuadro 1

ESTABLECIMIENTOS a/ POR NÚMERO DE PERSONAS  
EMPLEADAS, POR REGION GEOGRÁFICA, 1997

(Unidades)

| Intervalos   | Regiones   |      |         |      |          |      |         |      |
|--------------|------------|------|---------|------|----------|------|---------|------|
|              | Occidental |      | Central |      | Oriental |      | Total   |      |
|              | No.        | %    | No.     | %    | No.      | %    | No.     | %    |
| de 1 a 4     | 30 985     | 95.8 | 76 944  | 88.2 | 23 173   | 93.4 | 131 102 | 90.8 |
| de 5 a 9     | 983        | 3.0  | 5 982   | 6.8  | 1 146    | 4.6  | 8 111   | 5.6  |
| de 10 a 49   | 327        | 1.0  | 3 633   | 4.2  | 459      | 1.8  | 4 419   | 3.1  |
| de 50 a 99   | 20         | 0.1  | 350     | 0.4  | 18       | 0.1  | 388     | 0.3  |
| de 100 o más | 18         | 0.1  | 309     | 0.4  | 6        | 0.1  | 333     | 0.2  |

Fuente: Ministerio de Economía (1999), *Encuesta Económica Anual 1998*, San Salvador, El Salvador, septiembre, cuadro 4.

a/ No incluye actividades agropecuarias o agroindustriales.

Históricamente, se ha tendido a subestimar el número real de microempresas existentes en el territorio, quizá debido a los procedimientos o a los métodos empleados para su cálculo. Por esa razón, se recurrió a otras fuentes estadísticas más especializadas.

Los resultados ofrecidos por estudios realizados sobre el sector arrojan números muy superiores en magnitud a los ya citados. Así, la *Encuesta de Dinámica Microempresarial*<sup>1</sup> estableció que en 1997 había 468 717 microempresas esparcidas por todo el ámbito nacional; el 22.5% de éstas se dedicaban a la industria manufacturera; el 58.7% al rubro de comercio, hoteles y restaurantes; y el 18.8% desarrollaban actividades complementarias a servicios y otras (véase el cuadro 2). Estas cifras más que triplican los 139 213 establecimientos presentados por la *Encuesta Económica Anual 1998* antes referida.

Debido a que no existe un órgano nacional especializado en consolidar la información sobre la MYPE, se procedió a integrar los datos anteriores siguiendo este criterio: la dimensión cuantitativa aproximada del sector MYPE alcanzaría la suma de 473 136 establecimientos (véase de nuevo el cuadro 2), producto de agregar las 468 717 microempresas determinadas por la segunda encuesta con las 4 419 pequeñas empresas de la primera. En ese sentido, se puede asumir que, en términos proporcionales, en 1997 existía una relación de por lo menos nueve micro y pequeñas empresas por cada uno de los establecimientos tipificados como medianos o grandes dentro del parque industrial.

<sup>1</sup> Véase Programa de Fomento de la Micro Empresa-FOMMI II (SLV/B7-3010/94/83 U.E.-GOES/FISDL) y Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC-Ministerio de Economía (1999), *Encuesta Microempresarial 1998*, San Salvador, El Salvador, octubre, pág. 9. De acuerdo con este estudio, las 463 768 microempresas se subdividían en 4 segmentos: 414 416 de subsistencia, 33 104 de acumulación simple, 16 253 de acumulación ampliada y 4 941 NEP.

Cuadro 2

CANTIDAD DE ESTABLECIMIENTOS SEGÚN NÚMERO DE  
PERSONAS EMPLEADAS EN 1997

(Unidades)

| Intervalos                                   | Actividades económicas a/ |       |          |       |           |       |         |       |
|--|---------------------------|-------|----------|-------|-----------|-------|---------|-------|
|  | Industria                 |       | Comercio |       | Servicios |       | Total   |       |
|  | Nº                        | %     | Nº       | %     | Nº        | %     | Nº      | %     |
| <u>Microempresa</u>                          |                           |       |          |       |           |       |         |       |
| Número de establecimientos                   | 105 461                   | 22.5  | 275 137  | 58.7  | 88 119    | 18.8  | 468 717 | 100.0 |
| Empleo total                                 | 184 353                   |       | 438 029  |       | 139 407   |       | 761 789 | 100.0 |
| Masculino                                    | n.d. b/                   |       | n.d.     |       | n.d.      |       | 317 986 | 41.7  |
| Femenino                                     | n.d.                      |       | n.d.     |       | n.d.      |       | 443 803 | 58.3  |
| Promedio de empleos por<br>unidad productiva | 1.7                       |       | 1.6      |       | 1.6       |       | 1.6     |       |
| <u>Pequeña empresa</u>                       |                           |       |          |       |           |       |         |       |
| Número de establecimientos                   | 948                       | 21.5  | 1 560    | 35.3  | 1 911     | 43.2  | 4 419   | 100.0 |
| Empleo total                                 | 24 886                    | 100.0 | 37 104   | 100.0 | 48 223    | 100.0 | 110 213 | 100.0 |
| Masculino                                    | 15 094                    | 60.6  | 23 772   | 64.0  | 22 906    | 47.5  | 61 772  | 56.0  |
| Femenino                                     | 9 792                     | 39.4  | 13 332   | 36.0  | 25 317    | 52.5  | 48 441  | 44.0  |
| Promedio de empleos por<br>unidad productiva | 26.2                      |       | 23.8     |       | 25.2      |       | 24.9    |       |
| <u>MYPE</u>                                  |                           |       |          |       |           |       |         |       |
| Número de establecimientos                   | 106 409                   | 22.5  | 276 697  | 58.4  | 90 030    | 19.1  | 473 136 | 100.0 |
| Empleo total                                 | 209 239                   | 24.0  | 475 133  | 54.5  | 187 630   | 21.5  | 872 002 | 100.0 |
| Masculino                                    | n.d.                      |       | n.d.     |       | n.d.      |       | 379 758 | 43.5  |
| Femenino                                     | n.d.                      |       | n.d.     |       | n.d.      |       | 492 244 | 56.5  |
| Promedio de empleos por<br>unidad productiva | 1.97                      |       | 1.72     |       | 2.1       |       | 1.84    |       |
| Empleo total/PEA                             | 9.3                       |       | 21.2     |       | 8.3       |       | 38.8    |       |

Fuentes: Ministerio de Economía (1999), *Encuesta Económica Anual 1998*, San Salvador, El Salvador, septiembre, cuadro 8; y Programa de Fomento de la Micro Empresa-FOMMI II (SLV/B7-3010/94/83 U.E.-GOES/FISDL) y Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC-Ministerio de Economía) (1999), *Encuesta Microempresarial 1998*, San Salvador, El Salvador, octubre, cuadros 41 y 44.

a/ No incluye actividades agropecuarias o agroindustriales.

b/ n.d. = no hay datos.

### a) El peso del sector en algunas macrovariables

El aporte del sector MYPE a la economía fue significativo porque representó una clara alternativa de ocupación dentro del mercado laboral y, en consecuencia, generó un flujo importante de ingresos para un amplio estrato de población, en especial para aquellos grupos de mayor vulnerabilidad socioeconómica. Así, del total de 2 245 419 personas comprendidas en la población económicamente activa (PEA) en el año 1997 (Ministerio de Economía, 1998), 38.8%

trabajó en micro y pequeñas unidades productivas; 43.5% de las plazas eran ocupadas por hombres y 56.5% por mujeres. Esta contribución del sector representaba cerca de dos de cada cinco de los empleos generados en la economía (véase de nuevo el cuadro 2).

Sin embargo, cabe destacar dos elementos a considerar. Primero, el bajo número de empleos generados por unidad productiva dentro del sector MYPE en el mismo período analizado. Este parámetro alcanzó 1.84 trabajadores como valor promedio, y fue de 1.97 en la manufactura, 1.72 en el comercio y 2.1 en los servicios, a pesar del sesgo hacia arriba introducido por los coeficientes más elevados de la microempresa (véase de nuevo el cuadro 2). El segundo aspecto es el fenómeno de la no generación de empleo remunerado propiamente dicho (Programa de Fomento de la Microempresa-FOMMI II y Dirección General de Estadísticas, 1999: 45). Este comportamiento es efecto directo del rotundo predominio del autoempleo o por “cuenta propia” como modalidad de trabajo en el sector, así como de la baja contratación relativa de “trabajadores a sueldo” como fuerza laboral. Por ejemplo, de los 761 789 empleos totales generados directamente por las microempresas (véase de nuevo el cuadro 2), el 78.1% de ellos correspondían a propietarios, socios o familiares no remunerados, como categoría de ocupación; por el contrario, tan sólo uno de cada cinco trabajadores estaban contratados por un salario como aprendices, operarios, obreros o empleados administrativos. Debido a esta característica, dichos agentes económicos han engrosado tradicionalmente el llamado sector social productivo, núcleo de la política social en general y del combate a la pobreza en particular, en virtud de responder en mayor medida su comportamiento a una mera lógica de supervivencia individual, y no tanto a una dinámica de estricto corte empresarial. (CEPAL, 2000: 251).

Con respecto al desempeño de las MYPE en relación con su papel en la formación del producto interno bruto (PIB), según las estimaciones manejadas oficialmente (CONAMYPE, 2000b), el valor de los bienes y servicios finales producidos por el sector durante 1997 constituía entre 25% y 40% del PIB, lo que representa entre 13 005.6 y 20 881.6 millones de colones, a precios constantes <sup>2</sup> de 1990, equivalentes a 1 481.3 y 2 375.6 millones de dólares, <sup>3</sup> respectivamente. Si se asume conservadoramente los 0.25 centavos con los cuales participaba el sector MYPE dentro de cada colón producido en la economía, incluso estos valores eran más altos que los calculados para cualquiera de los sectores productivos de la contabilidad nacional, considerados individualmente. (Banco Central de Reserva de El Salvador, 2000).

Por otra parte, pese al expreso reconocimiento de la heterogeneidad inter e intrasectorial de esta variable, la información anterior se toma como punto de partida para analizar la participación de las MYPE en el PIB. En términos de la relación factor-producto, ello arrojaría un equivalente en valores monetarios a un rango de entre 14 780.68 y 23 946.70 colones anuales, (1 683.45 y 2 727.41 dólares, respectivamente) por trabajador empleado. En contraste, al realizar ese mismo ejercicio de dividir el PIB entre la población ocupada en el resto de los sectores productivos de la economía, y descontando la tasa de 7.97% de desempleo abierto, los resultados obtenidos se colocan en el orden de los 26 130.4 a los 32 663.0 colones anuales (2 976.12 y 3 720.16 dólares, respectivamente) por unidad de trabajo empleado. Este hallazgo indica, de

---

<sup>2</sup> Véase Banco Central de Reserva de El Salvador (2000: 74). El PIB por rama de actividad para el año en cuestión se estimó en 52 022.3 millones de colones.

<sup>3</sup> La tasa de cambio aplicada es de 8.78 colones por 1.00 dólar.



manera muy preliminar, la presencia de un nivel comparativo más bajo de productividad en las MYPE.

## **b) Factores relevantes para la competitividad del sector**

Hay tres distintos niveles para identificar los factores específicos del sector y los rasgos imperantes en el contexto que está condicionando, directa o indirectamente, su transformación productiva y su competitividad. Esto se revela en la presencia de internalidades o externalidades de distinto signo que afectan la estructura de costos de producción o de transacción de bienes y servicios a largo plazo, la formación de precios de las mercancías, la rentabilidad relativa de la actividad productiva, el acceso a los mercados o la distribución entre los consumidores. Por ende, el examen en cuestión se llevará específicamente al nivel de las unidades productivas, de las instituciones propias del sector y del país en su conjunto.

i) En el nivel micro. Entre las principales características internas correspondientes a la microempresa asociadas a sus rangos de productividad, se distinguen las enumeradas a continuación:

1) Distribución geográfica. Sus actividades se desarrollan primordialmente en las ciudades y en los cascos urbanos de los poblados. Así, de 360 606 microempresas, 76.9%, se hallan localizadas en el área urbana; las otras 108 111 unidades productivas (23.1%), en el área rural.

2) Tiempo de funcionamiento. Capacidad comprobada de supervivencia. Una de cada tres microempresas tienen más de 10 años de establecidas; el 26.2% cuentan entre 6 a 10 años; el 30.8%, entre 2 y 5 años, y sólo una de cada 10 lleva un año o menos en el negocio.

3) Nivel de estudios alcanzados. Bajo nivel educativo de los recursos humanos. El 18.8% de los microempresarios no ha cursado ningún grado de educación formal; el 49.2% ha completado hasta el 6° grado, y sólo el 3.9% tiene estudios superiores.

4) Disponibilidad de local. La mayoría opera en la misma casa de residencia. El 60% sí dispone de local para desempeñar sus actividades productivas; el 40%, no. Al menos dos de cada tres de las microempresas funcionan en la residencia del propietario.

5) Capacidad de crecimiento. El grueso de las unidades productivas no generan suficientes excedentes como para permitir la expansión de la escala de los negocios. Un total de 447 153 microempresarios (95.4%) están en situación de subsistencia o de acumulación simple, y dos terceras partes de éstas son conducidas por mujeres. Por otra parte, 3.5% de las microempresas se ubican en el segmento de acumulación ampliada, y tienen capacidad de invertir en su crecimiento. Sólo 35 153 microempresas (7.5%) tienen capacidad de ahorrar parte de sus ganancias; los restantes (92.5%) destinan sus ingresos al consumo de su núcleo familiar. Por lo general, esta situación es consecuencia de estar insertas en mercados saturados de oferentes, y en actividades de muy baja rentabilidad.

6) Razones para no invertir. Uno de cada dos microempresarios (51.9%) considera que dispone del suficiente equipo y la capacidad adecuada para cumplir con los niveles de ventas obtenidos, inclusive los dedicados a actividades manufactureras; otro 7% declara no necesitar maquinaria ni herramienta; sólo 12.1% aduce no disponer de recursos económicos para hacerlo.

7) Uso, acceso y destino de crédito. Cerca de cuatro de cada cinco microempresarios no han solicitado crédito después de haber iniciado el negocio. En el grupo de quienes sí lo han hecho, sólo uno de cada 10 no pudo acceder a éste. El 53.7% de los solicitantes recurrieron a intermediarios financieros. El 70.9% de ellos lo destinaron a capital de trabajo y el 14.5% a la compra de maquinaria o equipo, y a la compra o mejora del local donde opera el negocio.

8) Clientela. Prevalece de la falta de intermediarios o canales de comercialización para vender los bienes o servicios producidos. Aproximadamente nueve de cada 10 microempresas hacen depender sus ingresos de las compras de los consumidores finales. Apenas 0.8% tienen por clientes a fábricas, y 8.9% a comercios grandes y pequeños, lo que indica una muy baja articulación horizontal y vertical con el resto del aparato productivo. Con todo, ahí se constata el predominio de actividades productivas fuertemente inclinadas a abastecer con exclusividad el mercado nacional, y se infiere su inexperiencia o falta de contacto generalizado con los mercados regionales o internacionales.

9) Proveedores. Más de la mitad de los microempresarios (52.2%) se abastecen de mercadería o insumos en comercios al detalle; otro 23.4% lo hace en establecimientos de comercio al por mayor.

10) Instrumentos de gestión. Hay una carencia generalizada de sistemas administrativos establecidos para la gestión eficiente del negocio. Al menos dos de cada tres microempresas no asientan cuentas de ningún tipo; 20.4% toman apuntes personales de los ingresos y desembolsos del negocio; tan sólo 9.5% lleva contabilidad.

11) Capacitación. Más o menos nueve de cada 10 microempresarios no han recibido capacitación para realizar su trabajo. A pesar de esta deficiencia, tan sólo uno de cada cinco de ellos tiene disposición positiva o interés en recibirla.

12) Asociatividad y gremialización. Según algunas estimaciones (Mullin Consulting Ltd., 1999), el 85% de las microempresas no tienen nexos con asociaciones directamente relacionadas con su actividad. El prácticamente nulo grado de afiliación gremial, su gran dispersión y su virtual atomización redundan, por consiguiente, en una escasa representatividad política y en una incapacidad para organizarse con fines productivos.

Tal como se infiere con base en las características salientes expuestas sobre las microempresas, el fortalecimiento o creación de nuevas ventajas competitivas es un desafío cuya superación exige acometer la modernización organizacional, la reconversión productiva y la integración con el resto de la estructura empresarial. Evidentemente, esto reclama una clara visión acerca del “qué” y del “hacia dónde” orientar los esfuerzos nacionales de desarrollo. No obstante, si bien es una condición *sine qua non* tener definidos la dirección y el sentido en el

largo plazo, no es suficiente para garantizar la existencia de la capacidad demandada para el diseño y la puesta en marcha de los mecanismos e instrumentos a través de los cuales se puede gestar el cambio deseado.

En materia de innovación tecnológica, la mayoría de las PYME presentan un patrón de comportamiento con las siguientes características. (GENESIS/CRS/PROMICRO-OIT, 1998: 29-31).

- 1) Carencia de una trayectoria en desarrollo o mejora continua de producto y procesos.
- 2) Una vaga o ninguna comprensión de las nuevas amenazas y oportunidades presentadas por la orientación básica de la política comercial y arancelaria del país.
- 3) Poca o ninguna experiencia en el campo de gestión de los cambios tecnológicos.
- 4) Muy baja o nula demanda de servicios no financieros para asesorarlas en aspectos técnico-productivos.
- 5) Aversión al cambio de tecnologías porque lo perciben como un incremento de riesgo en sus operaciones.
- 6) Falta crónica de acceso a fuentes de financiamiento.
- 7) Oposición al establecimiento de relaciones de cooperación con otras unidades productivas para trabajar en equipo.

ii) En el nivel meso. En relación con el entorno de las organizaciones gremiales del sector MYPE, cabe resaltar los siguientes aspectos predominantes.

- 1) Baja credibilidad de las entidades gremiales de cara a las instancias gubernamentales donde se definen las políticas públicas.
- 2) Débil representatividad del sector por el relativo bajo número de afiliados inscritos.
- 3) Desintegración organizacional y descoordinación de esfuerzos interinstitucionales.
- 4) Falta de capacidad técnica institucional para la elaboración, sustentación y presentación de propuestas.
- 5) Falta de liderazgo para ordenar y unificar el accionar de las múltiples entidades en torno a una gran alianza estratégica para el desarrollo del sector.

iii) En el nivel nacional. Finalmente, el entorno y la problemática vigente en el país en el campo de la ciencia y la tecnología juega un papel muy importante.<sup>4</sup>

La mayoría de las universidades e institutos tecnológicos poseen una marcada deficiencia en infraestructura básica para la investigación científica y tecnológica en términos de profesores, equipo, laboratorios, bibliotecas y acceso a información técnica especializada.

Los mecanismos de articulación y enlace entre las empresas, los centros tecnológicos, los gremios profesionales y el Estado, son todavía incipientes, y ello impide la conformación de un sistema nacional de ciencia y tecnología.

Es enorme la desinformación que predomina entre las empresas privadas respecto de los beneficios que acarrearán la productividad, la competitividad y la rentabilidad de sus operaciones derivados de la aplicación de procesos de innovación tecnológica.

#### **4. El marco institucional de apoyo a las MYPE**

Este apartado se ocupa de hacer un recuento de los componentes más relevantes del marco institucional ligados al desarrollo y a la competitividad del sector MYPE, aunque de ninguna forma se pretende exponer un análisis exhaustivo de todas las entidades directamente relacionadas con el sector.

##### **a) La institucionalidad estatal de apoyo a las MYPE<sup>5</sup>**

La administración del presidente Flores inició su mandato constitucional basándose en un programa de gobierno denominado “La Nueva Alianza”. De manera muy comprimida, dicha propuesta (1999-2004) se centra en postular la corresponsabilidad entre el Estado, los ciudadanos y sus organizaciones para el logro de mayores niveles de progreso económico y de bienestar social, entendidos esencialmente estos últimos como más y mejores oportunidades de empleo e ingreso en el nivel local, mayor accesibilidad a servicios básicos de mejor calidad y mayor apertura a la participación de la sociedad civil en la conducción de la vida pública, en un clima de seguridad civil, de justicia y de armonía con el medio ambiente. En este marco, al Estado compete asumir un papel subsidiario, velando por el cumplimiento de las leyes, propiciando condiciones macroeconómicas estables para el fomento de la competitividad nacional, corrigiendo las fallas en los mercados, facilitando infraestructura física y de negocios para las unidades productivas y apoyando el desarrollo de la capacidad empresarial.

A fin de desglosar y precisar los ámbitos de intervención gubernamental proyectada, se propone, en un nivel más sectorial, los cuatro grandes pilares en los que se trabajará durante el

---

<sup>4</sup> A continuación se presenta una síntesis muy ajustada de la problemática en ciencia y tecnología planteada, en las “Bases para el Plan de Nación” (1999), en Comisión Nacional de Desarrollo (1999: 57-75).

<sup>5</sup> El presente apartado recoge con total fidelidad el planteamiento difundido como plataforma electoral por el partido Alianza Republicana Nacionalista durante la campaña realizada durante 1999. Véase el documento no editado, “La Nueva Alianza”.

quinquenio, a saber: “Alianza por el Trabajo”, “Alianza por la Seguridad”, “Alianza Solidaria” y “Alianza por el Futuro”. Con respecto a la primera, aparte de contener otros componentes (el desarrollo agropecuario, el desarrollo de exportaciones, la promoción y atracción de inversiones, los salvadoreños en el exterior), la “Alianza por el Trabajo” aborda dos áreas estratégicas de acción consideradas de especial relevancia para el tema aquí abordado. Una es el desarrollo de la micro y pequeña empresa. Su inclusión como foco de atención de la política se justifica por su potencial para la generación de empleo y de riqueza. La segunda es el desarrollo y fortalecimiento de infraestructura. Aunque se la ha expresado en términos muy generales y con múltiples alcances sectoriales, en este ámbito se pretende disminuir los costos de transacción en el país para los agentes económicos. A continuación se presenta una síntesis de los lineamientos básicos de acción contemplados para cada una de ellas.

i) Desarrollo de la micro y pequeña empresa (MYPE)

- Apoyar el desarrollo de sistemas especializados de microfinanciamiento
- Fomentar la asociatividad y la gremialización
- Facilitar el acceso a la información
- Facilitar el acceso a asesoría técnica, administrativa y gerencial
- Simplificar el marco regulatorio y normativo
- Mejorar el sistema institucional de apoyo al sector
- Crear un fondo para el establecimiento y apoyo de alianzas productivas locales

ii) Desarrollo y fortalecimiento de infraestructura

- Fortalecer los esquemas de formación técnica y vocacional
- Impulsar la construcción, rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura física de apoyo a la producción.
- Apoyar el desarrollo de la infraestructura institucional financiera.
- Desarrollar la infraestructura para el montaje de un sistema de innovación tecnológica.
- Desarrollar la infraestructura y los mecanismos para acceder a la información.
- Facilitar la inversión mediante la simplificación de los trámites burocráticos.

Cabe subrayar el común denominador en los lineamientos de acción comprendidos en el componente desarrollo de la micro y pequeña empresa, que consiste en apoyar, promover y facilitar la viabilidad económica de las unidades productivas del sector, enfatizando el aumento de la productividad, la competitividad y la rentabilidad de sus operaciones. En apariencia, desde esa perspectiva el sector también es contemplado ahora desde el ángulo de su función productiva en el interior del sistema económico, y ya no simplemente como objeto de interés para la acción facilitadora del Estado por motivos de exclusiva índole social. Esta concepción, ciertamente, ensancha el horizonte del enfoque e indica un cambio importante en la política económica del gobierno (CEPAL, 1996), en virtud de la cual se estaría intentando privilegiar y favorecer directamente a las micro y pequeñas unidades de producción y distribución.

La CONAMYPE fue creada en mayo de 1996, en jurisdicción de la Vicepresidencia de la República, con la misión de “impulsar y desarrollar una gama de micro y pequeñas empresas modernas, competitivas, rentables, capitalizables, con capacidad de crear riqueza y empleo, articuladas dentro del sistema económico del país, en el marco de las estrategias de desarrollo del país”.<sup>6</sup> A partir de junio de 1999 pasó a depender del Ministerio de Economía, y se integró como órgano para la consecución de los objetivos consignados en la “Alianza por el Trabajo” antes referida.

La estrategia de acción diseñada para cumplir con el papel asignado consta de cinco componentes, en cada uno de los cuales se ha privilegiado el desarrollo de los mecanismos e instrumentos correspondientes. (CONAMYPE, 2000b).

- Marco institucional
  - Formulación de una Política Nacional de Apoyo a las MYPE
  - Simplificación de Trámites Administrativos Burocráticos
- Desarrollo empresarial
  - Ordenamiento del Mercado de Servicios
  - Promoción de Centros de Servicios Integrales Empresariales
  - Transferencia Interinstitucional de Metodologías Exitosas de Atención
  - Programa Nacional de Bonos
- Microfinanzas
  - Creación de Red de Instituciones Especializadas en Microfinanzas
  - Promoción de la Ley de Intermediarios Financieros No Bancarios
- Asociatividad
  - Apoyo a la Formación de Grupos de Empresa para la Competitividad
- Investigación, difusión y promoción
  - Centro de Información y Documentación para la MYPE
  - Articulación a la Red de Infocentros

A partir del año 2000, como respuesta institucional destinada a enfrentar los problemas de dispersión y de falta de coordinación de esfuerzos inter e intrainstitucionales, así como a resolver el aislamiento y el acceso restringido de las unidades productivas del sector a la oferta de servicios financieros y no financieros, la CONAMYPE ha venido realizando un amplio proceso de consulta, diálogo y participación orientado a construir una Política Nacional de Apoyo (CONAMYPE, 2000a) a las Micro y Pequeñas Empresas (PNAMYPES), basada en el consenso de los actores involucrados en el sector. En este ejercicio, el objetivo general consignado apunta a mejorar las oportunidades de desarrollo productivo de las micro y pequeñas empresas a través de un buen posicionamiento en los mercados nacionales e internacionales. Con ese fin, se identifican cuatro áreas integradas de intervención y sus respectivas orientaciones básicas:

---

<sup>6</sup> Véase el Decreto Ejecutivo No. 48, aparecido en el Diario Oficial No. 84, Tomo 331, 8 de mayo de 1996.

#### Desarrollo y fortalecimiento institucional

- Desarrollar un sistema para la coordinación de las entidades de apoyo y asistencia al sector mediante la institucionalización de espacios de intercambio, discusión y concertación.
- Montar un sistema de seguimiento y evaluación de las acciones, medidas, programas y proyectos emprendidos en el sector.
- Disminuir requisitos y simplificar trámites burocráticos.
- Fomentar el establecimiento de relaciones de cooperación entre el Estado y los empresarios.
- Incorporar en los programas educativos los valores y contenidos estimuladores del espíritu y la cultura empresarial.

#### Promoción de mecanismos de articulación interempresarial

- Identificar, promover y difundir modelos de articulación empresarial orientados a incrementar la eficiencia y la productividad de las unidades de producción asociadas.
- Montar un sistema integrado de atención para el establecimiento de cadenas productivas.
- Adecuar el marco jurídico-institucional para la creación de las diversas formas de asociatividad empresarial.

#### Mejoramiento del acceso a servicios financieros

- Apoyar el desarrollo de una red de entidades financieras especializadas en atender el sector.
- Identificar y ubicar la demanda insatisfecha de servicios financieros por segmentos y regiones para facilitar su cobertura.
- Remover las barreras que impiden el funcionamiento adecuado de los mercados de servicios financieros para las MYPE
- Promover la adopción de un marco institucional necesario para facilitar el crecimiento y la diversificación de los servicios financieros ofrecidos a las MYPE.

#### Mejoramiento del acceso a servicios no financieros

- Apoyar el desarrollo de una red de servicios empresariales en las áreas de formación, capacitación, desarrollo productivo, asesoría técnica y empresarial, información comercial y tecnológica.
- Identificar y ubicar la demanda insatisfecha de servicios no financieros por segmentos y regiones para facilitar su cobertura.
- Remover las barreras que impiden el funcionamiento adecuado de los mercados de servicios no financieros para las MYPE.
- Promover la adopción de un marco institucional necesario para facilitar el crecimiento y la diversificación de los servicios financieros ofrecidos a las MYPE.

En estos propósitos destaca la trayectoria del tratamiento oficial del sector debido al carácter activo impreso a la acción gubernamental, ya que se abandona la posición de “no hacer nada” para no entorpecer la óptima asignación de recursos en la economía, gracias al libre juego de la oferta y la demanda. Esta nueva posición supone un doble significado. Implícitamente se admiten los cambios drásticos operados en las circunstancias y en el sistema de incentivos en el

cual operan las MYPE a causa de los fenómenos de globalización. Explícitamente se reconocen las deficiencias e imperfecciones existentes en el mercado que redundan en externalidades negativas o en un entorno adverso para el desempeño de las MYPE.

La CONAMYPE posee la ventaja de desempeñar una función institucional de coordinación, facilitación, gestión, promoción e integración de las estrategias y acciones emprendidas por las múltiples entidades que trabajan en el país por el desarrollo del sector. Aun así, se perciben signos de optimismo excesivo en los alcances delineados respecto de las MYPE, en vista de la magnitud, heterogeneidad, complejidad y naturaleza estructural de los problemas a los cuales se pretende resolver. Quizá, dichas intenciones no parecerían demasiado ambiciosas si se contase con una dotación suficiente de recursos financieros para materializarlas. Por lo contrario, actualmente no hay una congruencia entre medios disponibles y fines propuestos. Así, en el año fiscal de 2000, la CONAMYPE, por Ley de Presupuesto General del Estado, tuvo asignada una partida por valor de 5 688 505 colones, la mayoría de los cuales fueron dedicados a cubrir la planilla de salarios de su personal. Si se abstrae cualquier otra alternativa de financiamiento, ello arroja un promedio de 12.02 colones anuales para apoyar y promover el desarrollo de cada unidad productiva del sector MYPE en su conjunto. No obstante, en la ejecución de la Política Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (PNAMYPE), iniciada en octubre de 2000, estarían participando varias instituciones gubernamentales con sus propios recursos; por ejemplo, el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP) y otras, además de que se contaría con la asistencia financiera no reembolsable de varias agencias de cooperación y de organismos internacionales multilaterales. Por otra parte, según declaraciones públicas <sup>7</sup> recientes del Ministro de Economía, la PNAMYPE contará, en el próximo año, con un respaldo de 250 millones de colones para ponerla en marcha. Con todo, el fracaso de las políticas públicas para fomentar el desarrollo de las MYPE ha obedecido a la insuficiencia de recursos financieros y humanos dedicados a implementarlas. (CEPAL, 1999: 15).

En el contexto de las PNAMYPE no se aborda el tema de la innovación y de la incorporación del progreso tecnológico a la producción de bienes y servicios, factores clave en la productividad y competitividad sistémica de la MYPE. En cambio, este asunto queda subsumido en algún componente y así se le resta la importancia estratégica de su papel en un proceso de transformación de los patrones productivos y de los comportamientos empresarial/emprendedor. Hoy día, las ventajas comparativas de las naciones están sujetas primordialmente a la innovación tecnológica y a las nuevas formas como se organizan las empresas en las áreas productivas. (Albuquerque, 1997).

El Programa Nacional de Competitividad El Salvador 2021 (PNCES) <sup>8</sup> fue creado en 1996, adscrito al Ministerio de Economía, para apoyar a las empresas nacionales en su proceso de adaptación a los nuevos desafíos y amenazas aparecidas en el entorno nacional e internacional a raíz de la globalización de la economía mundial. Según su visión, “la economía salvadoreña se ha transformado en una de las más competitivas y flexibles del mundo, con un desarrollo liderado

---

<sup>7</sup> Véase *El Diario de Hoy*, sección *Negocios*, págs. 21, 22 y 23, San Salvador, El Salvador, 9 de octubre de 2000.

<sup>8</sup> Salvo indicación en contrario, todos los datos contenidos en el presente apartado fueron extraídos del folleto “Programa Nacional de Competitividad. Abriendo puertas” y de la hojas informativas *Visiones*, año 2, números 2 y 3.



por el sector privado y apoyado por el gobierno, ofreciendo acceso, en igualdad de condiciones, a infraestructura económica y servicios de clase mundial a inversionistas nacionales y extranjeros”. En este contexto, se ha propuesto como misión institucional “promover las condiciones necesarias para el desarrollo de una economía competitiva que contribuya a generar una mejor calidad de vida para los salvadoreños, a través de alianzas estratégicas que promuevan acciones de responsabilidad compartida y la coordinación de esfuerzos entre el gobierno y el sector privado”.

Entre las principales funciones del PNCEs se cuenta la de fomentar la discusión y crear conciencia nacional en torno al concepto e importancia de la competitividad para la creación de más empleos y mejores salarios. Asimismo, se encarga de coordinar las actividades de diferentes entidades públicas y privadas involucradas en la ejecución de proyectos específicos destinados a incrementar sus ventajas competitivas, mediante la capitalización de fortalezas y oportunidades viables, o bien contrarrestando debilidades o amenazas, o desarrollando infraestructura económica para proveer recursos humanos calificados, información y datos relevantes, tecnología apropiada, financiamiento adecuado y oportuno, infraestructura física requerida o un ambiente favorable de negocios.

El PNCEs está organizado en cinco grandes componentes: i) integración y desarrollo de *clusters* o alianzas competitivas; ii) desarrollo y fortalecimiento de infraestructura económica; iii) promoción de inversiones; iv) promoción de exportaciones, y v) mejoramiento de calidad y productividad. No obstante, el grueso de sus esfuerzos y energías operativas se han concentrado en impulsar la integración de *clusters* como ejes de todo el modelo de competitividad propugnado. Según la definición manejada, un *cluster* es un esquema asociativo conformado por empresas, organizaciones e instituciones vinculadas entre sí por relaciones de compraventa de insumos, productos o servicios, con objeto de coordinar acciones orientadas a asegurar su posicionamiento en mercados estratégicos seleccionados. A la fecha se han constituido *clusters* de apicultura, café, plantas-flores-follajes, pesca, agroindustria, artesanías, confección, metal-mecánica, turismo, tecnología e informática y salvadoreños en el exterior.

Actualmente, las pequeñas empresas tienen presencia significativa en los grupos constituyentes de los *clusters* de artesanías, apicultura y agroindustria. El número no sobrepasa los nueve miembros por grupo,<sup>9</sup> lo que refleja la limitada proporción de beneficiarios del PNCEs pertenecientes al sector MYPE.

Adicionalmente, el PNCEs aún no ha adoptado como línea sistemática de trabajo la facilitación de acercamientos entre los *cluster* hasta ahora organizados con las entidades e instituciones poseedoras de la infraestructura instalada requerida para apoyar la adaptación y la difusión del *know how* tecnológico en el país. Sin la inclusión de este vital elemento en la ecuación para contribuir a la elevación de la productividad y de la competitividad de las empresas, el PNCEs estará mermando el potencial transformador y los impactos a mediano plazo de su labor.

---

<sup>9</sup> Véase Programa Nacional de Competitividad, folletos “Clusters de Artesanías, Apicultura y Agroindustria”.

## **b) La institucionalidad privada de apoyo a las MIPYME**

Entre las principales instituciones del sector privado que apoyan el desarrollo de las MYPE en El Salvador se pueden mencionar las que a continuación se enumeran.

La Fundación Promotora de la Competitividad de la Micro y Pequeña Empresa (CENTROMYPE) promueve la competitividad de estas empresas salvadoreñas por medio de la generación de enlaces de negocios.

Una organización cuyos resultados se empiezan a manifestar en el establecimiento de una serie de relaciones de cooperación universidad-municipio es la Red de Universidades de El Salvador para el Desarrollo Sostenible a Nivel Local (REDULOCAL), organismo colegiado <sup>10</sup> integrado en la actualidad por 23 universidades estatales y privadas, por cuatro entidades estatales, por una corporación gremial y una agencia de cooperación internacional. Su misión institucional la define como un agente de cambio para contribuir al desarrollo local sostenible de El Salvador mediante la puesta en marcha de acciones de cooperación técnica y científica destinadas a apoyar a los gobiernos locales y a beneficiar a las comunidades. <sup>11</sup>

El Banco Multisectorial de Inversiones (BMI) es un banco de fomento de segundo piso que intermedia recursos de fondos nacionales e internacionales para otorgar créditos a las MYPE. Actualmente está apoyando junto con la Unión Europea la creación de Centros de Servicios Empresariales (CSE) para la MYPE.

Konsult de Centro América y Panamá brinda asesoría, asistencia técnica y capacitación en áreas administrativas, de mercadeo y ventas, finanzas, control interno y planificación estratégica.

La Corporación de Servicio Integral S. A. de C. V. (CSIntegral) provee servicios de consultoría en desarrollo institucional, capacitación, desarrollo rural y medio ambiente.

Despacho de Consultoría en Administración y Productividad (DECAP) suministra servicios de consultoría a las MYPE.

CanElsa International Group es una empresa de consultoría en mercadeo internacional especializada en la exportación de productos y servicios de El Salvador a toda América, especialmente Canadá, Centroamérica y El Caribe.

---

<sup>10</sup> Los miembros son las universidades “Albert Einstein”, “Capitán General Gerardo Barrios”, “José Simeón Cañas”, “Matías Delgado”, “De Oriente”, “Don Bosco”, “Modular Abierta”, “Politécnica de El Salvador”, “Pedagógica de El Salvador”, “Panamericana”, “Andrés Bello”, “Católica de Occidente”, “De Sonsonate”, “Doctor Manuel Escamilla”, “Francisco Gavidia”, “Monseñor Óscar Arnulfo Romero”, “Para la Paz”, “Tecnológica”, “Salvadoreña Alberto Masferrer”, “Técnica Latinoamericana”, “Evangélica de El Salvador” y la Universidad de El Salvador. Las entidades gubernamentales son el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), el Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria (CENTA), el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) y el Ministerio de Relaciones Exteriores; la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) por intermedio del proyecto NACION 21.

<sup>11</sup> Todos los datos vertidos a continuación han sido tomados del documento preparado por el PNUD, el Proyecto Nación 21 y el Ministerio de Relaciones Exteriores (1998).

Docentes Técnicos, S. A. de C. V. (DOTESA de C. V.) desarrolla y capacita recursos en el nivel nacional y regional mediante la creación de condiciones técnicas, administrativas, empresariales y laborales que fomenten un nuevo paradigma globalizado en la producción de bienes y servicios.

La Fundación Empresarial para el Desarrollo Sostenible de la Pequeña y Mediana Empresa (FUNDAPYME) fomenta la competitividad de las pequeñas y medianas empresas en El Salvador, mejorando su entorno y asegurando la existencia de una oferta de servicios empresariales.

La Universidad Don Bosco (UDB) brinda servicios de educación superior, científicos y tecnológicos con énfasis en los jóvenes más pobres.

Entre las organizaciones no gubernamentales (ONG) que apoyan a las MYPE cabe mencionar la Asociación Salvadoreña de Industriales (ASI), cuyo propósito es fortalecer al sector industrial, fomentar y proteger su producción y defender los intereses legítimos de los industriales asociados.

La Cámara Salvadoreña de Artesanos (CASART) es una ONG que contribuye con el sector artesanal, estimulando el desarrollo del capital humano vinculado al sector, garantizando la sostenibilidad del medio ambiente y la conservación del patrimonio cultural con el enfoque de género para lograr equidad y competitividad.

La ONG Asociación de Gestores Tecnológicos de El Salvador (AG-TECH) es una entidad pública sin fines de lucro que apoya el desarrollo competitivo y sostenible de los sectores empresariales, institucionales y organizacionales.

### **c) La institucionalidad internacional y regional de apoyo a las MIPYME**

En ausencia de una política industrial y ante el rezago de las PYME durante la etapa de reformas económicas y ajuste estructural en Centroamérica durante los años ochenta y parte de los noventa, la cooperación internacional comenzó a dar apoyos a este tipo de empresas a través de ONG, organismos regionales, banca privada y pública. Así, la cooperación internacional adquirió una considerable importancia en el desarrollo de las MYPE. Inicialmente, la cooperación en la región se orientaba únicamente al área de créditos y capacitación financiera para las MYPE y eran muy pocas las que ofrecían servicios empresariales no financieros. En la actualidad, la tendencia de estas instituciones es incorporar, además de servicios financieros, otros servicios más especializados en asistencia técnica y servicios empresariales, entre otros.

Entre las principales instituciones de cooperación internacional que apoyan el desarrollo de las MYPE en El Salvador valga mencionar las siguientes.

El Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) tiene un papel importante en el financiamiento del crédito de las PYME en la región. En la actualidad ofrece tres programas de crédito y asistencia técnica: ICBC para las PYME, y FAPIC y PROMYPE para las MYPE. (GTZ, 1999).

La Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) opera como un centro de investigación que promueve el progreso económico y social del país, y a través de su programa PROPEMI apoya activamente al sector y ofrece asistencia técnica.

## 5. Elementos de una política de competitividad para las MYPE

Algunas precisiones sobre el concepto de competitividad empleado se desglosan a continuación.

Se entiende por competitividad “auténtica” la capacidad para incrementar o mantener la participación de las empresas en los mercados, al tiempo que se registra un aumento paralelo del nivel de vida de la población. Dicha capacidad proviene de la incorporación del progreso tecnológico a los procesos productivos de las empresas, lo que acarrea un incremento de la productividad real del capital y de la mano de obra, y por ende, mayores retribuciones.

A su vez, la competitividad “sistémica” está condicionada tanto por los aspectos microeconómicos internos de las unidades productivas, como por las condiciones macroeconómicas e institucionales presentes en el entorno de la empresa. Abarca el conjunto de agentes, instituciones y normas de comportamiento que determinan el ritmo de importación, generación, adaptación y difusión de conocimientos tecnológicos, en todos los sectores económicos, incluyendo las actividades de formación de recursos humanos y su financiamiento.

### a) **Criterios técnico-metodológicos a ser observados en la definición de los elementos de la política**

A continuación se presentan los conceptos técnico-metodológicos en los que se sustenta este trabajo.

i) Criterio de gradualidad. El desarrollo de ventajas competitivas en las MYPE basado en el cambio tecnológico, dada la magnitud, dispersión y características fundamentales del sector, es un complejo proceso de transformación económica, institucional, social, cultural y gerencial de largo aliento, cuya concreción en el sector es un asunto de tiempo, porque los avances concretos en esa dirección no suelen suceder de forma instantánea sino gradualmente. Lo importante es saber si se van alcanzando *pari passu* los objetivos fijados para cada una de las etapas del rumbo trazado.

ii) Criterio de territorialidad. Mientras que la formulación de una política nacional no se plantee como tal y no se le brinde apoyo a la productividad y la competitividad de las micro y pequeñas unidades de negocio ubicadas en un territorio determinado, y se prosiga haciendo una virtual abstracción de los escenarios geográficos donde en la práctica se encuentran los actores demandantes y oferentes de servicios de innovación tecnológica, se continuará marginando a una gran cantidad de MYPE. Es imperativo asumir las categorías existentes en la división geopolítica del país a fin de circunscribir con precisión los espacios de intervención de la política. El respeto y el reconocimiento de los niveles territoriales municipales, regionales y departamentales permitirán hacer coincidir poblacional y territorialmente las acciones emprendidas.

iii) Criterio de focalización. A fin de hacer viable la modernización organizacional, la reconversión productiva y el robustecimiento de las relaciones con el resto de la estructura empresarial, los servicios destinados a apoyar la innovación y difusión tecnológica en las MYPE deben reconocer la necesidad de escalonar los ámbitos de intervención, segmentando y sectorializando las acciones en función de los recursos disponibles. Desde el punto de vista operativo, un enfoque general es contraproducente porque se aleja de las necesidades objetivas, específicas y puntuales detectadas en el interior de cada rama en particular. En consecuencia, el logro de la eficiencia y la eficacia del impacto exige que se dé prioridad a aquellos subsectores específicos cuyo potencial competitivo les permite incorporar a menor costo el progreso técnico. Para ganar credibilidad y contar con la aceptación de los micro y pequeños empresarios hacia el flujo de asistencia técnica, ésta debe procurarles la obtención de resultados tangibles para que ellos puedan estar conscientes de su utilidad inmediata.

iv) Criterio de integración sistémica. El cambio tecnológico como determinante de la competitividad se irradia y funciona exitosamente cuando hay un ambiente institucional propicio para difundirlo en el tejido productivo de la sociedad. Una vía disponible para integrar un sistema de innovación tecnoproductiva relativa es a través de la conformación o fortalecimiento de una red de instituciones dedicadas a la investigación científica y a la tecnología a fin de satisfacer las necesidades de innovación de las MYPE. Por definición, ningún programa o institución del país por sí sola puede tener la capacidad instalada para atender y resolver cualquier tipo de problema asociado a la adopción de métodos de producción nuevos o sustancialmente mejorados en el sector, en cualquier área operativa. En principio, la vía más razonable para superar dicha deficiencia reside en la construcción de puentes de comunicación e interacción a través de los cuales se dé una mejoría progresiva en la articulación de esfuerzos y coordinación de acciones entre las entidades del sector público y el privado, cuyos respectivos papeles deben estar claramente definidos.

## **b) Los elementos de la política**

El conjunto de ideas presentadas sobre la competitividad en este apartado representan un aporte inconcluso que requiere un ulterior esfuerzo de análisis para enriquecer o complementar la formulación de la política nacional de apoyo a las micro y pequeñas empresas en El Salvador. Tales elementos se refieren a los objetivos, a la estrategia maestra y a las áreas de intervención deseables en una política de esa naturaleza.

En lo sucesivo se asumirá como supuesto válido la vigencia en el país de una política general efectiva de ciencia y tecnología.<sup>12</sup> Como un capítulo de esta política, cobraría sentido y fuerza sinérgica el fomento de la competitividad de las MYPE basada en la innovación e incorporación del progreso tecnológico a los procesos de producción de bienes y servicios. De igual manera, se asumirá el supuesto de una voluntad política expresa y el firme compromiso del gobierno en

---

<sup>12</sup> En términos puramente formales, sí existe un documento producido por el CONACYT, titulado *El Salvador: Política Nacional de Ciencia y Tecnología*, del 21 de agosto de 1997, San Salvador, El Salvador. Sin embargo, al parecer éste no ha servido para marcar las pautas de acción en el país de los diferentes agentes e instituciones participantes en este campo.

proseguir impulsando la estrategia del desarrollo local, abriendo espacios institucionales y canalizando recursos para fomentar el desarrollo empresarial en el nivel territorial.

i) Objetivos. Tomando en cuenta los principales problemas vinculados directamente a la competitividad del sector MYPE, a continuación se enuncian los objetivos estratégicos que deberían de orientar las acciones de intervención.

1) General. Incrementar la competitividad auténtica de las micro y pequeñas empresas mediante la creación de condiciones y mecanismos institucionales que les permitan acceder y participar en un proceso de innovación tecnológica de los patrones de producción de bienes y servicios.

2) Específicos. Procurar un mayor acercamiento entre las entidades científico-tecnológicas, la empresa privada y el Estado, al tiempo que se fortalecen las capacidades de generación, adaptación y divulgación de conocimientos tecnológicos de universidades y centros tecnológicos en función de atender las necesidades del sector MYPE. De este modo se avanzaría en la construcción de un Sistema Nacional de Innovación para el Desarrollo Económico Local (SINIDECOLocal).

- Facilitar los recursos para posibilitar el cambio de los patrones de producción y productividad mediante la creación de un Fondo de Innovación Tecnológica.
- Inducir a los micro y pequeños empresarios hacia el logro de nuevas ventajas competitivas mediante el desarrollo de actitudes individuales y colectivas más modernas y más receptivas a la innovación y el cambio tecnológico.

ii) Estrategia maestra. La estrategia maestra visualizada para implementar en el corto plazo la política de competitividad cobra pertinencia si se toma en cuenta tanto el perfil esbozado del sector como el distanciamiento existente entre la oferta de ciencia y tecnología y sus potenciales usuarios, las unidades productivas. Así, la estrategia sugerida apunta hacia la creación de una alianza estratégica entre CONAMYPE y la REDULocal, formalizada en cartas de entendimiento y plasmada en programas de trabajo conjuntos, ejecutables en el nivel municipal, microrregional o regional.

La estrategia delineada para operacionalizar la REDULocal consiste en sumar las potencialidades o capacidades instaladas de sus miembros, procurando aprovechar las áreas de especialización científica o técnica de cada uno de ellos para el establecimiento de las relaciones de cooperación universidad-municipio. Los proyectos de apoyo y proyección social ofrecidos son de carácter multidimensional en cuanto a la formulación de alternativas de solución a los problemas y en su ejecución. Así se responde directamente a las demandas específicas y puntuales presentadas por los municipios en los campos de infraestructura, administración, medio ambiente, salud, educación, etc.

Esta estrategia maestra se inscribe en una concepción de desarrollo económico local. En virtud de la amplia gama de definiciones sobre el concepto de desarrollo económico local, en lo sucesivo se entenderá como tal (Guerrieri, 1990: 209) aquel proceso por medio del que se van

incrementando tanto las capacidades como el acceso a las oportunidades para individuos y grupos de poner en marcha iniciativas y proyectos rentables destinados a aumentar la producción o intercambio de bienes y servicios, con la consiguiente creación de fuentes de empleo e ingreso. En consecuencia, por la magnitud y alcance de ese desafío, se impone de modo indefectible el desencadenamiento de una dinámica social caracterizada por la acción concertada y por el involucramiento eficaz de las entidades del Estado, de las organizaciones de la sociedad civil y de los empresarios privados.

Con el propósito de focalizar las acciones y expectativas en el corto o mediano plazo, a continuación se contemplan tres grandes áreas de acción: i) fortalecimiento de las capacidades de la REDULOCAL en validación, adaptación y transferencia tecnológica; ii) constitución de un fondo para la innovación tecnológica; y iii) sensibilización, educación y promoción de la innovación tecnológica.

Como primera prioridad, la política de competitividad debería encaminarse hacia el fortalecimiento de las capacidades de la REDULOCAL para potenciar su oferta de servicios destinados a darle atención a las necesidades y a la solución de los problemas tecnológicos de aquellos sectores de producción caracterizados por el uso intensivo de mano de obra, por la relativa baja productividad y por las pequeñas economías de escala. Por lo tanto, se requiere trabajar en la validación y adaptación a las condiciones locales de nuevos procesos, métodos y tecnologías modernas empleados en otros países, para transferir progresivamente este acervo de conocimientos hacia los cuadros gerenciales y recursos humanos de las MYPE. Actualmente, el problema de las innovaciones en los países en desarrollo para crear ventajas competitivas radica, justamente, en el cómo encontrar una combinación y adaptación óptima de las tecnologías disponibles. (Alburquerque, 1997: 4-6).

Entre la extensa gama de servicios tecnológicos existentes en la actualidad,<sup>13</sup> el fortalecimiento de la REDULOCAL debería orientarse hacia el siguiente menú de opciones.

- Diseño, desarrollo y prueba de prototipos de máquinas, herramientas y equipos apropiados para optimizar micro y pequeñas plantas artesanales.
- Asesoramiento para el levantamiento de diagnósticos tecnológicos y preparación de planes para reconversión productiva.
- Normalización, certificación y homologación según exigencias técnicas internacionales.
- Mejoras en el diseño de productos.
- Análisis de materia prima, materiales y productos acabados.
- Capacitación especializada de operarios y empresarios.

---

<sup>13</sup> Para entrar en el detalle de las normas operativas generales y líneas de financiamiento de un fondo de esta naturaleza, consúltase el documento de José Antonio Basagoitia (1998).

- Supervisión de la implementación experimental de sistemas para la producción estandarizada, la especialización flexible y la empresa/cadena integrada.

-

La formulación de una política de competitividad para las MYPE como la aquí esbozada conlleva implícitamente la obligada creación de un fondo para el otorgamiento de créditos y préstamos de mediano y largo plazo destinados a facilitar la preparación y ejecución de programas y proyectos de innovación o modernización tecnológica. Se podrían esperar escasos resultados si las MYPE, la REDULOCAL o las municipalidades no tuvieran acceso a líneas de financiamiento para tal fin, a través de las cuales pudiesen obtener recursos frescos de inversión para actividades de ciencia y tecnología tales como Investigación Científica y Desarrollo Experimental (IDE), Enseñanza y Formación Científica y Técnica (STET) y Servicios Científicos y Técnicos (SCIT).

En principio, los proyectos elegibles podrían incluir rubros de estudios de prefactibilidad y factibilidad, inversiones en capital fijo, gastos de instalación, capital de trabajo y pagos por servicios técnicos. Los destinos del financiamiento comprenderían las áreas listadas a continuación.

- Investigación aplicada en desarrollo experimental de nuevos equipos, insumos, productos o procesos.
- Mejoramiento de infraestructura científico-tecnológica (laboratorios, bibliotecas, talleres experimentales, equipos, etc.).
- Capacitación y formación de tecnólogos investigadores de alta calificación.
- Programa de desagregación de componentes tecnológicos orientado a potenciar el ciclo adquisición-adaptación-imitación-enseñanza de tecnologías aplicadas.
- Creación de empresas de servicios tecnológicos especializados.
- Incorporación de sistemas de gestión tecnológica.
- Implantación de tecnologías “blandas”, como programas de “Mejoras continuas”, “Cero defectos”, “Calidad total” o “ISO 9000”.
- Adquisición, instalación y capacitación en planta de nueva maquinaria y equipo.

Los recursos para constituir un fondo <sup>14</sup> de esta naturaleza podrían provenir de bancos multilaterales o instituciones financieras internacionales, y serían administrados y supervisados por un banco de segundo piso, pero canalizados a través de las instituciones intermediarias del sistema bancario nacional. Asimismo, se podría evaluar la conveniencia de constituir un fideicomiso para el manejo de los recursos.

---

<sup>14</sup> Véase Comisión Nacional de Desarrollo (1999: 67).



Como ya se señaló, en general las empresas salvadoreñas ignoran las ventajas competitivas derivadas de la modernización y de las innovaciones tecnológicas.<sup>15</sup> La experiencia en América latina (Programa de Fomento de la Microempresa-FOMMI II, 1998) enseña que si los micro y pequeños empresarios no se involucran en un proceso de cambio tecnológico para mejorar su competitividad, adoptando actitudes empresariales modernas, no es eficiente concentrarse exclusivamente en desarrollar una capacidad instalada nacional de ciencia y tecnología para la provisión especializada de esos servicios de apoyo. El punto nodal en el logro de un equilibrio está en estimular el surgimiento y el desarrollo simultáneo de la demanda.

Por lo tanto, el aspecto estratégico de esta área de acción estriba en cómo sensibilizar, educar y promover entre las MYPE el aprendizaje y puesta en práctica de nuevos conocimientos, habilidades y destrezas tecnológicas para elevar la productividad de sus operaciones, estimulando procesos de innovación y de creatividad productiva. Especial relevancia cobran en este contexto la delineación de la estrategia operativa, los métodos de divulgación elegidos y los materiales pedagógicos empleados para la comunicación educativa. También de primer orden de importancia en esta área es recurrir al uso de instrumentos como el intercambio horizontal de experiencias o la difusión sistemática de casos exitosos (*best practices*) de incorporación de nuevas tecnologías en unidades productivas del sector MYPE, manifestadas en la reducción sustancial de costos por mejoras de productividad, en la utilización de nuevas materias primas, en la introducción de un revolucionario sistema de comercialización o de posicionamiento del producto en el mercado nacional o internacional. Asimismo, la organización de ferias o eventos para exhibir, demostrar, explicar e informar a los micro y pequeños empresarios sobre las opciones tecnológicas existentes en plaza, ayuda mucho para apoyar el proceso educativo.

Es de vital importancia definir y formular lineamientos de acción considerando segmentos empresariales, ramas de actividad y regiones geográficas. Respetando el criterio técnico-metodológico de la focalización de esfuerzos, en principio el segmento productivo de las microempresas de acumulación ampliada, o “microtope”, y las pequeñas empresas constituyen el grupo de unidades productivas al cual se le podría brindar apoyo para elevar la eficiencia productiva y la competitividad, en tanto poseen alguna capacidad de ahorro para invertir en la expansión de sus operaciones.

Por otra parte, las actividades productivas donde podrían concentrarse inicialmente las acciones del sistema nacional de innovación sería en aquellas en las cuales las MYPE poseen una alta potencialidad de ser competitivas. Según estudios<sup>16</sup> previos realizados por el Programa de Fomento a la Microempresa FOMMI II, los subsectores y correspondientes actividades identificadas dentro de la industria manufacturera se listan en el cuadro 3.

---

<sup>15</sup> Muchos elementos de juicio vertidos en este párrafo fueron sugeridos por el doctor Ángel Arturo Soto, Asesor Regional de la Comisión para el Desarrollo Científico y Tecnológico de Centroamérica y Panamá, durante la entrevista sostenida el 12 de septiembre de 2000 en San Salvador, El Salvador.

<sup>16</sup> Salvo indicación en contrario, los datos del caso presentados fueron obtenidos en el transcurso de las entrevistas sostenidas con el ingeniero Julio Eduardo Hasbún, propietario de la empresa, el día 8 de agosto de 2000, en San Salvador.

En cuanto a la selección de las regiones geográficas donde se intervendría durante una primera etapa, es válido tomar como criterios de elegibilidad los siguientes.

- Municipios agrupados en microrregiones o alcaldías aledañas territorialmente unidas en esfuerzos mancomunados, con una comprobable trayectoria de relaciones exitosas de cooperación intermunicipal y dotadas de una razonable capacidad de gestión.

Cuadro 3

SUBSECTORES Y ACTIVIDADES MANUFACTURERAS DONDE LA MYPE TIENE  
ALTO POTENCIAL DE COMPETITIVIDAD

| Código CIU | Subsector   | Código CIU | Actividades   |
|------------|---|------------|---|
| 331        | Fabricación de productos alimenticios, excepto bebidas<br>Industria de madera, productos de madera y corcho | 3116       | Productos de molinería  |
|            |   | 3117       | Fabricación de productos de panadería                           |
|            |   | 3311       | Aserradero, talleres y acepillado                               |
|            |   | 3319       | Fabricación de productos de madera y corcho                     |
| 332        | Fabricación de muebles y accesorios   | 3320       | Fabricación de muebles y accesorios                             |
| 361        | Fabricación de objetos de barro, loza y porcelana   | 3610       | Fabricación de objetos de barro, loza y porcelana               |
| 362        | Fabricación de vidrio y productos de vidrio   | 3620       | Fabricación de vidrio y productos de vidrio                     |
| 381        | Fabricación de productos metálicos, excepto maquinaria y equipo   | 3813       | Fabricación de productos metálicos                              |
|            |   | 3812       | estructurales<br>Fabricación de muebles accesorios para metales |
| 384        | Construcción de material de transporte  | 3843       | Fabricación de vehículos automotores                            |

Fuente: Programa de Fomento de la Microempresa-FOMMI II (1998), *La microempresa manufacturera salvadoreña y su potencialidad*, San Salvador, El Salvador, enero, cuadro 5.

- Municipios con planes de acción, planes de inversión o planes de desarrollo formulados en forma participativa, en los cuales se tengan contemplados acciones, proyectos o programas para el fomento productivo, el fortalecimiento del desarrollo empresarial territorial o la reactivación de las actividades económicas locales.

- Regiones donde prevalecen concentraciones de MYPE en el tejido productivo territorial y hay una proximidad de la oferta de servicios tecnológicos para mejorar los procesos de fabricación, optimizar el uso de la planta y elevar la calidad del producto.

- Municipios con la disposición y el compromiso a invertir sus propios recursos financieros, gerenciales, técnicos y organizativos en proyectos locales de innovación tecnológica para las MYPE urbanas o rurales de su jurisdicción.

- Municipios donde se han creado mecanismos de participación ciudadana y se tiene experiencia acumulada en materia de coordinación de esfuerzos con los diferentes actores económicos locales.

- Municipios donde unidades MYPE tienen desarrollados incipientes procesos de asociatividad o modalidades de cooperación en la compra conjunta de insumos, contratación de transporte de carga consolidada de materias primas o productos.

- Regiones en las cuales las MYPE han avanzado espontáneamente en el establecimiento de algún tipo de relaciones horizontales o verticales en el aparato productivo, a fin de compensar la pequeñez de sus escalas de producción.

Finalmente, para ganar credibilidad y contar con la aceptación de los micro y pequeños empresarios hacia el flujo de asistencia técnica para la innovación tecnológica, ésta debe procurarles la obtención de resultados tangibles que materialicen su utilidad inmediata.

## 6. Casos exitosos de competitividad en el sector MYPE

El objetivo de introducir un capítulo de esta naturaleza es documentar con ejemplos de la realidad concreta de El Salvador los altos niveles relativos de competitividad alcanzados por algunas microempresas gracias a procesos de innovación tecnológica. Con el propósito de escoger adecuadamente dichos casos se aplicaron los siguientes cinco criterios.

- a) Participación en mercados donde compiten a la par de grandes compañías nacionales o de poderosos consorcios multinacionales.
- b) Exportación de productos no tradicionales.
- c) Establecimiento de relaciones verticales u horizontales con otras empresas.
- d) Cumplimiento de normas de calidad internacional.
- e) Esfuerzos por mejoras continuas de los productos.

### a) El caso de la empresa manufacturera “Metalopak”<sup>17</sup>

- i) Descripción general de la empresa. Metalopak es una división de Hasbún Hasbún, compañía de capital variable, asentada en San Salvador. El proceso manufacturero desarrollado pertenece a la rama metalmecánica. Fue fundada en febrero de 1991 e inició operaciones formales 19 meses después, en noviembre de 1992, con una plantilla de 5 empleados. Su propietario se desempeña como gerente general. Su actividad principal es el diseño y la fabricación de máquinas empacadoras automáticas y máquinas dosificadoras, de diferentes tamaños de capacidad y clases de empaques, para productos en polvo, granulados, líquidos y semilíquidos como café, cereales, maicena, talcos, champú, medicamentos, cremas, etc. También

---

<sup>17</sup> Durante 1997, 1998 y 1999, el PIB por habitante a precios constantes de 1990 observó tasas de crecimiento anual del orden de 2.1%, 1.4% y 0.6%, respectivamente. Véase Banco Central de Reserva (2000: 78).

produce mezcladores de tornillo y en “V”, bandas transportadoras, mesas recolectoras rotativas, molinos, tanques de hierro y acero inoxidable y transportadoras de tornillo sinfin. Complementariamente, brinda servicios de mantenimiento y venta de repuestos y accesorios. Metalopak forma parte de una estructura oligopolista de mercado porque, junto con tan sólo otras dos empresas salvadoreñas, Emasal y Famensal, son los únicos oferentes nacionales de este tipo de bienes.

La fábrica funciona en un área aproximada de 500 m<sup>2</sup> de construcción, donde el taller ocupa unos 460 m<sup>2</sup>; el resto son oficinas administrativas y bodegas. Las instalaciones son alquiladas. Su activo fijo se cifra en 400 000 colones. En el haber de equipos se cuentan pequeñas máquinas fresadoras, tornos, dobladoras, prensas hidráulicas, taladros, pulidoras y rectificadoras, la mayoría de los cuales han sido adquiridos de segunda mano. En la actualidad, el personal totaliza 8 trabajadores: 4 operarios, 2 aprendices, 1 encargada de la limpieza y el gerente. Este último dirige la producción y se encarga de la gestión de ventas, cobros y del servicio de atención al cliente. A partir de 2002 se contrató a tres nuevos empleados; además, se subcontratan los servicios profesionales de contabilidad y auditoría.

Para adquirir su materia prima compran en plaza lámina, tubos, ejes, hierros y aceros inoxidables. De los Estados Unidos importan todos los componentes eléctricos, electrónicos, motores y controles. Cada una de las fuentes de abastecimiento participa, aproximadamente, en el 50% del valor de las compras. En el taller se construyen y ensamblan los paneles. Subcontratan fuera de la fábrica el galvanizado, cromado, cortado, doblado y enrollado de la lámina. Los proveedores de estos servicios son micro, pequeñas, medianas y grandes empresas.

Fabrican las máquinas únicamente por pedido, ajustadas a las especificaciones y necesidades del cliente; no manejan ni mantienen inventario. Su política de ventas es de estricto contado contra entrega del producto. El 60% de las ventas corresponde a la línea de máquinas empacadoras automáticas y máquinas dosificadoras; el 40% restante, a las mezcladoras y la línea de productos misceláneos antes descritos. En los años de alto crecimiento de la economía facturaban localmente entre 150 000 y 200 000 colones mensualmente; en cambio, en etapas de desaceleración o bajo crecimiento, las ventas se desploman a 40 000 o 50 000 colones mensuales, tal como ha sido la situación durante los últimos 3 años.<sup>18</sup> En su cartera de clientes figuran algunas de las grandes industrias, laboratorios, droguerías y distribuidoras del país, así como medianas y pequeñas empresas. Exporta de forma permanente hacia Guatemala y Honduras máquinas por valor de entre 10 000 y 20 000 dólares mensuales; eventualmente, también venderá en México, Nicaragua y Costa Rica.

ii) Apoyo institucional recibido. Salvo la excepción relativamente reciente de la aparición de la Fundación Promotora de la Competitividad de la Micro y Pequeña Empresa (CENTROMYPE) en el entorno nacional, Metalopak nunca había recibido el apoyo de una institución, programa u organización dedicada a la promoción y desarrollo del sector MYPE. CENTROMYPE inició sus actividades en octubre de 1998 con el objetivo superior de apoyar la

---

<sup>18</sup> Todos los datos correspondientes a la institución han sido tomados del folleto “Presentación de CENTROMYPE” y de los acetatos pertenecientes a la “Presentación Junta Directiva de CENTROMYPE”, 12 de abril de 2000.

creación de empleos, la generación de ingresos y el desarrollo del sector. Es una organización sin fines de lucro cuya visión institucional es constituirse en la principal oficina autosostenible de enlaces de negocios al servicio de las MYPE. Su misión es fomentar la competitividad de las micro y pequeñas empresas salvadoreñas, sean urbanas o rurales, a través de la promoción del establecimiento de relaciones de negocio interempresariales o subcontratación de bienes y servicios en el mercado nacional, así como mediante la identificación, contacto y cierre de ventas con compradores internacionales. Su estrategia operativa consiste en tratar de ayudar a las MYPE a resolver sus problemas inmediatos y obstáculos en el campo de mercadeo, a fin de romper su aislamiento comercial mediante la accesibilidad a la información de mercado, la provisión de asistencia técnica especializada y la facilitación del aprovechamiento de oportunidades de exportar productos no tradicionales a la comunidad de salvadoreños residentes en América del Norte.

A la fecha, por intermediación de CENTROMYPE, se ha concretado un negocio de 4 máquinas por valor de 250 000 colones; se halla en ciernes la facturación de dos pedidos por valor de 100 000 colones cada uno. En opinión del propietario de Metalopak, CENTROMYPE ofrece un excelente servicio. Se preocupan por investigar y sondear sistemáticamente el mercado a fin de detectar oportunidades reales de negocio para la empresa afiliada. Tienen seriedad y compromiso institucional por apoyar a las MYPE, a pesar de su poca experiencia en la rama.

iii) Análisis reflexivo de la experiencia. Entre las principales barreras u obstáculos detectados para el crecimiento y expansión futura de las operaciones de Metalopak, cabe mencionar los siguientes.

- Falta o carencia de suficiente mano de obra calificada en los procedimientos y métodos industriales para la fabricación de máquinas.

- No han logrado establecer un canal de comercialización ni conseguir un distribuidor nacional para hacerse cargo de la venta y el mercadeo del producto, lo que posibilitaría que Metalopak se dedicara exclusivamente al área de la producción y los servicios de reparación o mantenimiento. Este fenómeno podría estar asociado a la imposibilidad de introducir el margen de intermediación a la estructura de precios de mercado, y continuar siendo competitivos.

- La empresa está notoriamente centralizada en la figura del propietario. Él se encarga personalmente de diseñar, vender, cobrar, gerenciar, transportar e instalar las máquinas. En área de organización no se da una adecuada división de las funciones ni una delegación de autoridad.

iv) Aspectos sobresalientes del caso. Entre los factores identificados en el transcurso de la investigación, considerados relevantes para el “éxito” relativo logrado por Metalopak, sobresalen los que a continuación se enumeran.

- El conocimiento tecnológico y la calificación de la mano de obra. Su propietario es ingeniero industrial con un posgrado en Luisiana State University. Su experiencia profesional abarca desde encargado de mantenimiento de aeronaves hasta la gerencia general de otra empresa salvadoreña dedicada a la producción de máquinas empacadoras automáticas. Desde

allí se proyectó para montar su propio negocio, motivado por la falta de oportunidades de crecimiento personal dentro de aquella empresa. En términos del nivel de estudios alcanzados por los trabajadores, 3 de los 4 operarios son bachilleres y uno ha completado su educación básica; el jefe del taller posee adicionalmente un diplomado técnico en electricidad y electrónica. Estos datos denotan, sin lugar a dudas, una composición de mano de obra relativamente calificada. Por otra parte, la filosofía practicada por la empresa es enseñar, capacitar y formar dentro del taller a sus propios trabajadores en los procedimientos específicos a ser respetados en la fabricación de las máquinas. Este cuadro descrito contrasta fuertemente con la elevada proporción de microempresarios y de trabajadores a su servicio sin capacidad de entender instrucciones escritas y sin conocimientos básicos para desempeñar actividades productivas modernas, lo cual tiende a manifestarse en un bajo nivel de productividad y en una mala calidad de los productos o servicios.

- Precios competitivos. Los precios de mercado de sus máquinas son relativamente más baratos, ya que representan alrededor de entre una quinta y una tercera parte de los productos equivalentes importados, y se ubican 30% por debajo de los ofrecidos por las otras dos empresas nacionales. Adicionalmente, el cargo de transporte e instalación de los equipos les resulta bastante económico a sus clientes. Se aprovecha la visita para dar recomendaciones de uso y mantenimiento de otros equipos en funcionamiento dentro de la planta del cliente.

- Buena calidad del producto y buen servicio de atención a los clientes. Los compradores, además de haber constatado la buena calidad de los productos, han descubierto la cobertura y el respaldo de la garantía. Se da un año para las piezas fabricadas localmente; 6 meses para las partes neumáticas, y tres meses para las partes eléctricas. Posteriormente, se brindan servicios de mantenimiento, revisión, reparación y venta de repuestos. Ambos factores de satisfacción se encuentran a la base del por qué cuatro de cada cinco clientes de su cartera han llegado a la empresa por referencias de antiguos usuarios. Por supuesto, en este estado de cosas interviene el elemento de las relaciones públicas. El trato personalizado con los dueños de las empresas o con sus altos ejecutivos se asocia con una trayectoria de honradez y de prestigio profesional que ha construido una red de relaciones interempresariales basadas en la confianza recíproca.

- Compensación de la brecha tecnológica. Las máquinas de última generación no incorporan innovaciones tecnológicas cualitativas; al menos ello no ocurre en términos de disminuir significativamente los costos de producción o de disparar su productividad media, habida cuenta del tamaño del mercado doméstico o regional. Proporcionalmente, la tecnología aplicada en las empacadoras y en las envasadoras tiene más o menos 10 años de retraso con relación a las de punta. No obstante, el hecho de ser relativamente mucho más baratas, de buena calidad y mucho menos sofisticadas en su operación, adecuadas a los niveles de conocimiento medio de los obreros industriales, las vuelve una alternativa atractiva de inversión para las empresas. Por último, se cuenta el factor de la flexibilidad del diseño del producto para satisfacer y ajustarse a las diversas especificaciones técnicas y disponibilidades financieras de los clientes. Teniendo en mente el uso real proyectado a darle a la máquina, se procura hacerla a la medida, seleccionando aquellos componentes, piezas y motores cuya capacidad y rendimiento sean los más adecuados a lo especificado, evitándose hasta donde sea técnicamente posible su

subutilización. A la larga, esto redunda en menores requerimientos de inversión para el comprador.

- Construcción de una red vertical en la cadena productiva.<sup>19</sup> A diferencia de la mayor proporción de micro y pequeñas empresas, Metalopak no está orientada a producir para las familias de bajos ingresos o para el público en general. Es todo lo opuesto. Ha desarrollado una red de relaciones con empresas clientes de distinto tamaño para la provisión local de bienes de capital diseñados, por acuerdo mutuo entre las partes o por solicitud expresa del comprador, para satisfacer sus necesidades productivas particulares. Por lo general, esta sustitución de proveedores internacionales por oferta nacional conlleva una disminución de los costos de suministro para la empresa cliente y al aprovechamiento de las capacidades tecnológicas especializadas instaladas por la microempresa.

## **b) El caso de la empresa manufacturera Productos Naturales Shuchil**<sup>20</sup>

i) Descripción general de la empresa. La empresa manufacturera Productos Naturales Shuchil es una sociedad anónima de capital variable, radicada en San Salvador. Su rama de actividad es la fabricación y distribución de sustancias y productos químico farmacéuticos, específicamente fitofármacos. El negocio se montó en marzo de 1987, sobre la base de un proyecto formulado de fabricación de productos orgánicos. La propietaria, junto con una operaria, comenzaron produciendo jabón con tecnología propiamente artesanal. En el presente, sus principales líneas de productos siguen siendo los jabones naturales, medicinales y cosméticos, de miel y almendras, de aloe, de avena, de pepino, de bálsamo, de zapuyulo, de aceituno, de manzanilla, de aguacate, de manzana, de fresa, de coco y de algas marinas. Han agregado las cremas naturales humectantes y los champús de extractos naturales. De igual manera, han incursionado en el renglón de jaleas y pulpa de guayaba. En tiempos recientes han lanzado una nueva presentación de sus jabones naturales, con una forma y un empaque comercialmente más atractivos.

Shuchil está integrada verticalmente en un alto grado. Produce su propia materia prima en una finca propiedad de la socia mayoritaria. Tiene 45 hectáreas sembradas de zacate limón, 35 de guayaba y 12 dedicadas para el cultivo de sábila, aceituno, zapote, rosa de jamaica, curcuma y vetiver. Dispone de aproximadamente 100 m<sup>2</sup> de construcción para el secado de las plantas y de otra similar área para uso de la planta procesadora. Registra activos fijos por valor de 500 000 colones. Hay dos máquinas para producir jabón, una homogeneizadora, y peroles de cocimiento. El proceso reviste un carácter semiartesanal por la dotación de equipo y por la tecnología aplicada, en tanto buena parte de las demás operaciones se realizan manualmente. Cuenta con una capacidad instalada para producir unas 30 000 pastillas de jabón por mes. Reporta un total de 10 empleados. En la fábrica trabajan la gerente-propietaria, cinco operarios y dos gestores de venta.

---

<sup>19</sup> Los datos aquí presentados fueron obtenidos durante las entrevistas sostenidas con la arquitecta Matilde de Palomo, propietaria de la empresa, el 11 de agosto de 2000, en San Salvador; y con la ingeniera Patricia de Linares y la señora Esperanza de Cuéllar, Directora Nacional y Asesora del Sector Químico Farmacéutico, respectivamente, del Proyecto Proempresa de SWISSCONTACT, el 11 de julio de 2000, en San Salvador.

También se desempeñan dos trabajadores para las labores agrícolas. Se subcontrata a un contador externo para llevar la contabilidad.

En relación con el abastecimiento de materia, para la línea de jabones sólo se importan de España los aromas, y el resto se origina bajo la modalidad de autoaprovechamiento; en los cosméticos, el 80% son insumos importados y el 20% son bienes orgánicos producidos en el país.

Los canales de comercialización utilizados para desplazar su producción dentro del mercado doméstico son las ventas al por mayor en cadenas de supermercados y en las farmacias. Asimismo, posee dos puntos de venta directa al público localizados en dos grandes centros comerciales. Su facturación oscila normalmente en el rango de los 50 000 a 60 000 colones mensuales, sin incluir ventas de mermelada y pulpa de guayaba. Además, presta servicios de maquila a otras empresas locales. En términos de composición, alrededor del 45% de sus ventas son jabones, otro 45%, cosméticos, el 10% restante, la mermelada y la pulpa de guayaba. Esta última se comercia como materia prima; luego ésta es exportada para ser procesada en Puerto Rico, a través de una empresa distribuidora local, y así se pierde la oportunidad de incluirle valor agregado local. Su política de ventas es de contado o 30 días crédito, como máximo. Shuchil exporta sus jabones hacia Alemania, España, Honduras y Belice.

ii) Apoyo institucional recibido. La Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), a través de su Programa de Promoción de Inversiones y Desarrollo de Exportaciones (PRIDEX), le proporcionó ayuda económica durante el período 1990-1992, destinada a cubrir sus gastos de viaje y manutención para participar en dos ferias internacionales realizadas en Alemania. Después de esa cooperación, se contó con el respaldo del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Ministerio de Economía para sufragar los gastos de transporte, viáticos y alquiler del *stand* para exhibir sus productos en dichos eventos. Asimismo, recibió asistencia técnica en el área de producción y mercadeo por parte del proyecto Fomento de la Pequeña y Mediana Empresa de ANEP/GTZ.

El proyecto Proempresa de la Fundación Suiza de Cooperación para el Desarrollo Técnico (SWISSCONTACT) estableció relaciones con Shuchil en noviembre de 1998. Primero fue a través de la prestación de servicios de asesoría grupal y consultoría sectorial. La Asociación Salvadoreña de Agricultores y Procesadores de Productos No Tradicionales (AGRONATURA) convocó a sus socios para elaborar un diagnóstico sectorial en forma participativa, a fin de determinar sus necesidades puntuales de capacitación y preparar un plan de acción para responder a esa demanda. Bajo esta modalidad de apoyo, la representante de Shuchil recibió durante 1999 cursos de capacitación impartidos por especialistas en los siguientes temas:

- Generalidades fitoterapéuticas de productos naturales
- Extracción de aceites esenciales (vetiver, gengibre y bálsamo)
- Criterios para certificación de producción orgánica según normativa internacional
- Elaboración de cosméticos y medicamentos a partir de la miel de abeja y del propóleo

Posteriormente, utilizando el Sistema de Bonos de Capacitación (SBC), un servicio de subsidio directo a empresarios y empleados de PYME para participar a un costo reducido en



cursos de capacitación, los representantes de Shuchil tomaron dos cursos íntimamente vinculados a su quehacer:

- Seguridad industrial en el manejo de productos químicos
- Técnicas de fabricación de limpiadores industriales y domésticos

Recientemente han solicitado ayuda al proyecto Proempresa de SWISSCONTACT para financiar parcialmente la contratación especializada de un técnico agrícola, con el propósito de aumentar la producción y la productividad de la guayaba.

iii) Análisis reflexivo de la experiencia. Entre las principales barreras u obstáculos detectados para el crecimiento y expansión futura de las operaciones de Shuchil, se pueden mencionar los siguientes:

No posee la maquinaria adecuada. La capacidad de su homogeneizadora es muy pequeña y carece de una empaquetadora, por lo que se ven obligados a desempeñar la tarea en forma manual. Este factor eleva notablemente sus costos de operación.

La actitud frente al crédito. La propietaria de Shuchil tiene acceso a él pero prefiere estar solvente y sin ninguna deuda con el sistema bancario, pese a que conoce las implicaciones de mediano y largo plazo de la falta de apalancamiento financiero para la expansión del tamaño de sus operaciones. Por ejemplo, en 1995 exportaban con regularidad aproximadamente 10 millones de dólares mensuales a Alemania. A raíz del incumplimiento de plazos de entrega o de las cantidades solicitadas, atribuibles a la falta de suficiente capital de trabajo propio para satisfacer los volúmenes demandados, pero también a la renuencia a contraer créditos para financiar los pedidos, perdieron a su cliente extranjero más grande. Ello ocasionó una reducción significativa de sus exportaciones.

El servicio de transporte constituye un gran obstáculo para las exportaciones. Para ser una empresa competitiva es necesario tener la capacidad de cargar un furgón completo; de lo contrario, los costos unitarios del producto se recargan en exceso con este rubro. Además, en la actualidad los pequeños exportadores ya no tienen acceso al servicio de carga consolidada, razón por la cual ya no es posible encontrar espacio disponible con las compañías marítimas para enviar 1 o 2 metros cúbicos de mercadería. Además, se enfrenta el problema de tener en el país una baja frecuencia de barcos cargueros.

La misma empresaria se encarga de desempeñar las funciones de gerente general, gerente de producción, gerente administrativo, gerente de ventas y mercadeo, y supervisa la producción agrícola. Prácticamente, en el interior de esta unidad productiva no se da ninguna delegación de autoridad o responsabilidades, lo que contraviene las indicaciones básicas para el desarrollo de actitudes empresariales modernas.

En la empresa no se planifica formalmente la producción para el año, ni se fijan objetivos o metas a alcanzar en el tiempo. Más bien ocurre lo inverso. Mes a mes y semana a semana, la producción tiende a programarse de acuerdo con las necesidades, procurando mantener un precario equilibrio entre rotación de inventario, facturación de ventas y cuentas por cobrar.

iv) Aspectos sobresalientes del caso. Como factores o aspectos identificados de especial relevancia, dignos de destacarse en el caso de la empresa Shuchil, cabe enumerar los siguientes.

- Práctica de varias modalidades de relaciones horizontales de cooperación con otras empresas. (PNUD y ONUDI, 1999). En la búsqueda de economías de escala o de beneficios que individualmente no podría gozar, Shuchil de manera intuitiva o guiada por el sentido común ha logrado articular varios tipos de relaciones asociativas en la cadena productiva. Suele maquilar lotes de producción a empresas de su misma rama para contrarrestar bajas en los niveles de utilización de la planta o para generar alguna liquidez extraordinaria. De igual modo, eventualmente se une con otras empresas para comprar en grupo materia prima o para subcontratar el espacio en un furgón de carga. Finalmente, ha empezado a producir industrialmente jaleas y pulpa de guayaba subcontratando el equipo y las instalaciones a la Escuela Nacional de Agricultura (ENA). De manera análoga, a través del establecimiento de una especie de alianza estratégica con otra empresa, está contratando en la actualidad la maquila para la extracción y fabricación de aceites esenciales. Esto ha derivado en dos ventajas tangibles para ambas partes. Al contratado, ello le representa una disminución de sus costos medios de operación debido a una mayor utilización de la capacidad instalada; al contratante, le ha evitado incurrir en nuevas inversiones de capital dentro de su planta y le ha disminuido los costos unitarios de adquisición de insumos.

En lo concerniente a la experiencia acumulada sobre asociatividad empresarial, Shuchil es un típico ejemplo de aprender decidiendo sobre la marcha, de aprender haciendo. Esta negación de la cultura de la fragmentación de los agentes del sector PYME abre nuevas perspectivas para los esfuerzos de investigación encaminados a desentrañar las condiciones sociológicas, psicológicas y antropológicas bajo las cuales es posible reproducir o catalizar este tipo de comportamiento grupal en El Salvador.

- La estrategia competitiva basada en la diferenciación del producto y el enfoque de mercadeo. Un factor de éxito en el caso de Shuchil es, indiscutiblemente, la especialización en la fabricación de productos orgánicos, formulados bajo normas y estándares de calidad internacional. Esta ventaja competitiva ha sido inteligentemente reforzada por la certificación BCS otorgada por Alemania sobre el no uso de insumos industriales inorgánicos en la producción agrícola y en la producción manufacturera. El otro factor es el posicionamiento en el nicho específico del mercado internacional de los jabones naturales, medicinales y cosméticos, con volúmenes de compraventa relativamente poco atractivos para grandes firmas nacionales o multinacionales.

- Una posible alianza estratégica. Shuchil tiene en perspectiva ampliar la planta de producción de la empresa mediante un proyecto de coinversión con una empresa extranjera. La meta sería duplicar la capacidad instalada, llegando a un máximo de 60 000 pastillas de jabón mensual. En principio, el socio estratégico identificado sería un cliente con quien ha desarrollado estables lazos de negocio, principalmente porque él se halla muy satisfecho con la calidad del jabón orgánico. Dicho socio pondría como aporte de capital la nueva maquinaria, evitándose con ello el endeudamiento con el sistema bancario o con algún proveedor.

- Necesidad de coordinar esfuerzos institucionales para apoyar el desarrollo del sector MYPE. Tal como se desprende del caso de Shuchil, difícilmente cualquier programa de cooperación o institución de apoyo al sector MYPE por sí solo está en la capacidad de ofertar o proveer todos los servicios o asistencias requeridas para lograr impactos eficientes, eficaces y sostenibles en términos de genuino desarrollo empresarial. La única vía realista a la mano para ofrecer una gama de servicios de desarrollo empresarial lo suficientemente integral es recurrir a la conformación de una red o de un tejido institucional. Se podrían coordinar las múltiples y polivalentes acciones, proyectos y programas emprendidos por cada miembro, a fin de ir dando respuestas concretas, convincentes, a la gama de problemas enfrentados y debilidades inherentes a la gran mayoría de agentes económicos pertenecientes al sector MYPE.

## BIBLIOGRAFÍA

- Albuquerque, Francisco (1997), *El proceso de construcción social del territorio para el desarrollo económico local* (DC/IP/R.180), Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, CEPAL-Consejo Regional de Planificación, Dirección de Desarrollo y Gestión Local, febrero.
- Alianza Republicana Nacionalista, “La Nueva Alianza”, documento inédito.
- Banco Central de Reserva de El Salvador (2000), *Revista Trimestral*, octubre-noviembre-diciembre de 1999, San Salvador, El Salvador.
- Barraza, Sandra (2000), “CONAMYPE. Políticas de atención”, documento inédito, San Salvador, El Salvador, febrero.
- Basagoitia, José Antonio (1998), *Diseño de un mecanismo de financiamiento de apoyo a las actividades de innovación tecnológica*, CONACYT, San Salvador, El Salvador, diciembre.
- Briones, Carlos (1998), *Microempresa y transformación productiva*, FLACSO, Programa El Salvador, febrero.
- Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible de INCAE (1997), “Versión preliminar del análisis de la micro y pequeña empresa en Centroamérica”, borrador de discusión.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000), *Equity, Development and Citizenship*, 28<sup>th</sup> session, México, 3-7 abril.
- \_\_\_\_\_ (1999), *Las pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe en el Nuevo Modelo Económico* (LC/R.1957), Santiago de Chile, diciembre.
- \_\_\_\_\_ (1996), *El apoyo a las iniciativas empresariales de los pobres. Experiencias en el Istmo Centroamericano, México y la República Dominicana* (LC/MEX/L.296), México, 7 de marzo.
- Comisión Nacional de Desarrollo (1999), *Temas clave para el Plan de Nación. Consulta Especializada*, San Salvador, El Salvador, enero.
- Comité Coordinador (FUSADES-GTZ-Unión Europea, y otros) (1996), *Libro Blanco de la Microempresa*, San Salvador, El Salvador.

CONAMYPE (Comisión Nacional para la Micro y Pequeña Empresa) (2000a), “Estrategia de Apoyo a las MYPES en El Salvador”, documento de discusión, San Salvador, El Salvador, mayo.

\_\_\_\_\_ (2000b), “Estrategia de acción”, folleto No. 2, San Salvador, marzo.

CONACYT (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología) (1997), “El Salvador: Política Nacional de Ciencia y Tecnología”, documento inédito, San Salvador, El Salvador, 21 de agosto.

Corporación Interamericana de Inversiones, “El Desafío de la Competitividad”, Foros Grupo BID, Istmo Centroamericano, Mercosur y Grupo Andino 1992-1993.

Fajnzylber, Fernando (1990), “Sobre la impostergable transformación productiva de América Latina”, *Revista Pensamiento Iberoamericano*, España, No. 16.

Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (1997), “Información sobre la Micro y Pequeña Empresa en El Salvador”, documento inédito preparado por Ángel Minero, contribución para el taller Regional de Atención a la Micro y Pequeña Empresa a desarrollarse en San José, Costa Rica, el 2 y 3 de septiembre de 1997, Nueva San Salvador.

Fundación Promotora de la Competitividad de la Micro y Pequeña Empresa, “Presentación de CENTROMYPE”, folleto, San Salvador, El Salvador.

Galdámez, Ernesto (1997), *Instrumentos municipales para promover el desarrollo económico local en El Salvador* (LC/IP/R.193), Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL-Consejo Regional de Planificación, Santiago de Chile, octubre.

GENESIS/CRS/PROMICRO-OIT (1998), “Diagnóstico de las Organizaciones de la Micro y Pequeña Empresa en El Salvador”, documento inédito, San Salvador, abril.

GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, Agencia de la Cooperación Técnica Alemana) (1999), *La promoción a la micro, pequeña y mediana empresa en América Central: Instituciones políticas e instrumentos de fomento en El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua*, El Salvador.

Guerrieri, Paolo (1990), “Patrones de especialización comercial y competitividad internacional: El caso italiano”, *Revista Pensamiento Iberoamericano*, España, No. 17.

Hounie, Adela, Lucía Pitaluga, y otros (1999), “La CEPAL y las nuevas teorías del crecimiento”, *Revista de la CEPAL*, No. 68, agosto.

Kosacoff, Bernardo y Adrián Ramos (1999), “El debate sobre política industrial”, *Revista de la CEPAL*, No. 68, agosto.

Ministerio de Economía, Dirección General de Estadísticas y Censo (1999), *Encuesta Económica Anual 1998*, San Salvador, El Salvador, septiembre.

\_\_\_\_\_ (1999), *Anuario Estadístico 1997*, San Salvador, julio.

\_\_\_\_\_ (1998), *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 1997*, ciudad Delgado, El Salvador, agosto.

Moreno, Raúl (1997), *La competitividad en el desarrollo sustentable*, Serie Alternativas para el Desarrollo, Fundación Nacional para el Desarrollo, No. 45, abril-mayo, San Salvador, El Salvador.

Mullin Consulting Ltd. (1999), “Un Programa de Ciencia, Tecnología e Innovación para El Salvador (2)”, estudio patrocinado por el Gobierno de El Salvador y el Banco Interamericano de Desarrollo, diciembre.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), Proyecto Nación 21 y Ministerio de Relaciones Exteriores (1998), *Informe síntesis. Proceso red de Universidades de El Salvador para el desarrollo sostenible a nivel local. Principales resultados*, San Salvador, El Salvador, noviembre.

PNUD/ONUDI (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) y Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, *Introducción a la integración productiva*, México, 1999.

Programa de Fomento de la Microempresa-FOMMI II y Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC-Ministerio de Economía) (1999), *Encuesta Microempresarial 1998*, San Salvador, El Salvador, octubre.

Programa de Fomento de la Microempresa-FOMMI II (SLV/B7-3010/94/83 U.E-GOES/FIS) (1998), *La microempresa manufacturera salvadoreña y su potencialidad*, San Salvador, El Salvador, enero.

## **CAPÍTULO IV**

### **GUATEMALA: COMPETITIVIDAD DE LAS MIPYME**

*Alexander Segovia*





# I. GUATEMALA

## 1. Introducción

El presente documento constituye el informe final sobre la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas en Guatemala. De acuerdo con los términos de referencia del proyecto, se procedió a realizar una revisión bibliográfica sobre el tema, se entrevistó a personas vinculadas directa o indirectamente con el sector y se seleccionaron dos casos exitosos de competitividad.

El objetivo principal del estudio es analizar la situación general de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME) en Guatemala, así como proponer medidas para su desarrollo y fortalecimiento. El marco conceptual utilizado en este análisis es el de la **competitividad sistémica**, caracterizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2000b:5) como un desarrollo exitoso que no se logra solamente a través de una función de producción en el nivel micro, o de condiciones macroeconómicas estables, sino también por la existencia de medidas específicas del gobierno y de organizaciones privadas de desarrollo orientadas a fortalecer la competitividad de las empresas (nivel meso). Además, la capacidad de vincular las políticas meso y macro está en función de un conjunto de estructuras políticas y económicas así como de factores socioculturales y patrones básicos de organización social y política (nivel meta) (Arroyo y Nebelung, 2002).

Con el propósito de alcanzar el objetivo mencionado, el informe ha sido dividido en cinco partes. En la primera se estudia la evolución general de las MIPYME en la década de los noventa, en el contexto más amplio de los mercados laborales. A causa de la poca información disponible, la exposición se centra en el período 1989-2000 y en la evaluación de su importancia en términos de generación de empleo.

En la segunda parte se analiza el marco institucional de apoyo a las MIPYME. Así, se distingue entre la institucionalidad estatal de apoyo al sector y aquella de naturaleza privada que incluye a las organizaciones no gubernamentales (ONG), las asociaciones gremiales del sector privado y la cooperación internacional.

En el tercer apartado se exponen los principales obstáculos que enfrentan las MIPYME. Por el enfoque de competitividad sistémica adoptado, se privilegian los aspectos que en el nivel mesoeconómico traban el desarrollo del sector.<sup>1</sup> En este sentido, el planteamiento de los problemas micro y macro que afectan el desempeño de las MIPYME rebasa los alcances del presente estudio.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Como CEPAL (2000b:2) ha indicado, la preferencia por el análisis mesoeconómico se justifica por el hecho de que es en ese nivel en que probablemente se pueda hacer un mayor número de propuestas de política para respaldar a las MIPYME.

<sup>2</sup> Además, la no existencia de información detallada sobre las MIPYME en el caso de Guatemala impide su análisis pormenorizado.

En el cuarto acápite se presentan los dos casos exitosos de competitividad, cuya selección se realizó tomando en cuenta diferentes criterios. El primer caso es el de la Cooperativa Integral de Producción El Limón R.L., que representa una experiencia asociativa de pequeños productores agrícolas. Basándose en el creciente conocimiento del mercado internacional y nacional en el que operan, y con el apoyo financiero inicial de la cooperación internacional y posterior del gobierno, estos agricultores se han consolidado como sobresalientes productores de limón deshidratado, que constituye la materia prima principal para la elaboración de té, el cual es altamente demandado en los países árabes. El estudio de este caso es relevante, además, por el impacto positivo que en términos ambientales ha tenido la siembra de una gran cantidad de árboles de limón en las localidades aledañas a la cooperativa.

El segundo caso seleccionado es el de la Forja Real, una empresa industrial dedicada a la fabricación de productos de aluminio y de hierro forjado, que se inició como una microempresa, y sin ningún apoyo gubernamental ni internacional se ha constituido en un establecimiento moderno, eficiente y diversificado. En particular, cabe subrayar la importancia que ha tenido en el crecimiento y eficiencia de la empresa la formación universitaria del propietario y su consecuente manejo administrativo.

Finalmente, en el quinto título se presentan las principales conclusiones del estudio así como algunas recomendaciones para el sector.

El análisis general de la evolución de las MIPYME en los noventa se sustentó en la información proveniente de tres encuestas nacionales: la Encuesta Socioeconómica 1989, la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares 1998-1999 (ENIGFAM) y la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2000 (ENCOVI). Si bien dichas encuestas tienen problemas de comparabilidad y acusan serias limitaciones para analizar las MIPYME debido a que no fueron diseñadas con ese propósito, se recurrió a ellas porque constituyen la única fuente de carácter nacional disponible para realizar algún estudio de tendencias. Una explicación de los supuestos metodológicos utilizados se encuentra en el anexo. La parte referente al marco institucional de apoyo al sector y los obstáculos que limitan el desempeño de las MIPYME se elaboraron mediante la revisión de la bibliografía relevante existente en Guatemala y efectuando una serie de entrevistas con personas conocedoras del sector y de la realidad guatemalteca.

## **2. La evolución de las MIPYME en Guatemala en la década de los noventa**

### **a) El comportamiento económico y la reestructuración de los mercados laborales**

Durante la década de los noventa, la economía guatemalteca registró un proceso de crecimiento económico relativamente alto (4.1% en promedio), apoyado en buena medida en el dinamismo de los sectores no transables,<sup>3</sup> es decir, los servicios y el comercio, los cuales en

---

<sup>3</sup> Los sectores no transables son aquellos que en general producen bienes y servicios que no son sujetos de comercio internacional y que por lo tanto se destinan al mercado local. Los sectores transables son aquellos que en general producen bienes y servicios sujetos a comercio internacional, es decir, que se exportan a otros países del mundo.

promedio avanzaron a una tasa superior a la del producto interno bruto (PIB) general. Por el contrario, los principales sectores transables (agropecuario e industria manufacturera) mostraron una expansión inferior a los no transables y al promedio general (véase el cuadro 1).

Cuadro 1

## GUATEMALA: PRODUCTO INTERNO BRUTO POR SECTORES ECONÓMICOS, 1990-2001

(A precios constantes de 1958)

|   | 1990  | 1991  | 1992  | 1993  | 1994  | 1995  | 1996  | 1997  | 1998  | 1999  | 2000   | 2001  |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|-------|
| Tasa de crecimiento real                    |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |        |       |
| Producto interno bruto                      | 3.1   | 3.7   | 4.8   | 3.9   | 4.0   | 4.9   | 3.0   | 4.4   | 5.0   | 3.8   | 3.3    | 2.3   |
| Agropecuario a/                             | 4.1   | 3.1   | 3.0   | 2.2   | 2.4   | 3.5   | 2.6   | 2.9   | 3.7   | 2.1   | 2.4    | 1.3   |
| Explotación de minas y canteras             | (5.2) | 8.4   | 29.7  | 11.0  | 4.3   | 13.9  | 23.9  | 24.6  | 20.6  | (1.8) | (8.4)  | 1.0   |
| Industria manufacturera                     | 2.2   | 2.4   | 3.3   | 2.9   | 3.0   | 3.2   | 1.9   | 2.7   | 3.6   | 2.5   | 2.0    | 1.7   |
| Construcción                                | (7.9) | 1.4   | 25.5  | (3.0) | (0.2) | 8.9   | 3.1   | 10.0  | 9.2   | 7.9   | (16.6) | 1.1   |
| Electricidad y agua                         | 5.9   | 3.9   | 13.6  | 9.7   | 5.7   | 8.6   | 6.0   | 14.7  | 5.8   | 11.0  | 17.4   | 4.0   |
| Transporte, almacenamiento y comunicaciones | 6.1   | 5.9   | 7.5   | 4.8   | 4.1   | 7.6   | 3.6   | 5.9   | 7.6   | 6.8   | 6.9    | 6.3   |
| Comercio mayorista y minorista              | 1.6   | 4.2   | 4.5   | 4.1   | 5.7   | 6.1   | 2.7   | 3.7   | 5.3   | 3.2   | 3.3    | 1.1   |
| Banca, seguros y bienes inmuebles           | 7.8   | 7.1   | 6.4   | 7.6   | 8.0   | 9.9   | 5.6   | 5.7   | 8.4   | 5.2   | 2.9    | 2.8   |
| Propiedad de vivienda                       | 2.2   | 2.3   | 2.4   | 2.8   | 2.3   | 4.1   | 3.2   | 3.6   | 3.3   | 3.9   | 3.1    | 2.7   |
| Administración pública y defensa            | 3.9   | 4.6   | 5.6   | 9.6   | 5.4   | 2.1   | 1.7   | 5.7   | 4.4   | 5.3   | 4.6    | 4.1   |
| Servicios privados                          | 3.4   | 2.4   | 2.9   | 3.2   | 3.9   | 3.5   | 3.3   | 3.5   | 3.6   | 3.8   | 4.0    | 4.2   |
| Estructura porcentual                       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |        |       |
| Producto interno bruto                      | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0  | 100.0 |
| Agropecuario a/                             | 25.9  | 25.7  | 25.3  | 24.9  | 24.5  | 24.2  | 24.1  | 23.7  | 23.4  | 23.0  | 22.8   | 22.6  |
| Explotación de minas y canteras             | 0.3   | 0.3   | 0.3   | 0.3   | 0.3   | 0.4   | 0.5   | 0.5   | 0.6   | 0.6   | 0.5    | 0.5   |
| Industria manufacturera                     | 15.1  | 14.9  | 14.6  | 14.5  | 14.3  | 14.1  | 14.0  | 13.7  | 13.6  | 13.4  | 13.2   | 13.1  |
| Construcción                                | 2.0   | 1.9   | 2.3   | 2.2   | 2.1   | 2.2   | 2.2   | 2.3   | 2.4   | 2.5   | 2.0    | 2.0   |
| Electricidad y agua                         | 2.5   | 2.5   | 2.7   | 2.9   | 2.9   | 3.0   | 3.1   | 3.4   | 3.4   | 3.7   | 4.2    | 4.2   |
| Transporte, almacenamiento y comunicaciones | 8.0   | 8.1   | 8.3   | 8.4   | 8.4   | 8.6   | 8.7   | 8.8   | 9.0   | 9.3   | 9.6    | 10.0  |
| Comercio mayorista y minorista              | 24.1  | 24.2  | 24.1  | 24.1  | 24.5  | 24.8  | 24.7  | 24.6  | 24.7  | 24.5  | 24.5   | 24.2  |
| Banca, seguros y bienes inmuebles           | 4.1   | 4.2   | 4.3   | 4.5   | 4.6   | 4.8   | 5.0   | 5.0   | 5.2   | 5.3   | 5.2    | 5.3   |
| Propiedad de vivienda                       | 5.1   | 5.0   | 4.9   | 4.8   | 4.7   | 4.7   | 4.7   | 4.7   | 4.6   | 4.6   | 4.6    | 4.6   |
| Administración pública y defensa            | 7.0   | 7.1   | 7.1   | 7.5   | 7.6   | 7.4   | 7.3   | 7.4   | 7.4   | 7.5   | 7.6    | 7.7   |
| Servicios privados                          | 6.1   | 6.0   | 5.9   | 5.9   | 5.9   | 5.8   | 5.8   | 5.8   | 5.7   | 5.7   | 5.7    | 5.8   |

Fuente: Banco de Guatemala.

a/ Incluye agricultura, silvicultura, caza y pesca.

Las tendencias anteriores explican en buena medida el lento pero sostenido proceso de reestructuración sectorial del PIB consistente en una disminución del peso de los sectores transables y un consecuente aumento de los no transables. Como el mismo cuadro 1 muestra, la participación del sector agropecuario dentro del PIB pasó de 25.9% en 1990 a 23% en 1999, y descendió a 22.6% en 2001. La industria manufacturera, por su parte, también contrajo su presencia dentro del PIB, de 15.1% a 13.1% en el mismo período. Por el contrario, los sectores transables —en especial electricidad y luz, transporte y almacenamiento, y la banca— elevaron su participación dentro del PIB en los noventa.

El patrón de crecimiento basado en los sectores no transables <sup>4</sup> y el proceso de reestructuración sectorial del PIB incidieron fuertemente en el comportamiento de los mercados laborales en la década pasada y generaron un importante proceso de reinserción laboral. El cuadro 2 contiene información sobre la población ocupada (PO) desde principios de los noventa hasta el año 2000, atendiendo a diferentes características. Así, se observa que entre 1989 y 1998 la PO aumentó a una tasa promedio de 4.1%, lo cual obedece básicamente al mayor crecimiento de la PO femenina (8.5%), que la masculina (2.3%).

El firme proceso de incorporación laboral de las mujeres se evidencia en el hecho de que entre 1989 y 1998 su número absoluto dentro de la población ocupada se duplicó, pasando de 716 446 en 1989 a 1 493 748 en 1998. En cambio, el número absoluto de PO masculina en ese mismo lapso fue de 477 130, cifra que representa alrededor del 61% del incremento presentado en el caso de las mujeres.

Como resultado del mayor dinamismo del empleo femenino, durante la década de los noventa la participación de las mujeres dentro de la PO se amplió de 25.2% en 1990 a 36.5% en 1998. En 2000, dicha participación alcanzó un 33.8%. Al mismo tiempo, la participación de los hombres dentro de la PO disminuyó de 74.8% en 1989 a 63.5% en 1998 y a 66.6% en 2000.

Como se ha señalado en otros trabajos (Segovia 2002), el marcado incremento de la participación de las mujeres en los mercados laborales ocurrido en los noventa se relaciona estrechamente con el patrón de crecimiento sustentado en el dinamismo de los sectores no transables, los cuales demandan una mayor cantidad de fuerza de trabajo femenina (por ejemplo, el comercio y los servicios). Además, el lento crecimiento del sector agropecuario ha provocado un desplazamiento de la población de las áreas rurales a las urbanas, y de las actividades agrícolas a las no agrícolas en el campo. <sup>5</sup>

Como se observa en el mismo cuadro 2, la población ocupada en el sector agropecuario disminuyó drásticamente, de 49.9% en 1989 a 39.58% en 1998, y a 37.7% en 2000. Por el contrario, la absorción de la población ocupada de los no transables aumentó en esa década, sobre todo en el sector comercio, cuya participación dentro de la PO pasó de 13.2% en 1989 a 19.8% en 1998 y a 21.5% en 2000, pese a que dicho sector mantuvo más o menos inalterado su aporte al

---

<sup>4</sup> Con distintos ritmos, el patrón de crecimiento basado en los no transables es un fenómeno común en Centroamérica. Para un análisis regional, véase CEPAL (1999); para un estudio detallado del caso salvadoreño, véase Segovia (2002).

<sup>5</sup> Como ha señalado Trejos (2000), las mayores responsabilidades en el mantenimiento del grupo familiar presionan por una mayor inserción laboral de las mujeres.

PIB (alrededor del 24%). Esta situación podría estar indicando un incremento de las actividades informales de baja productividad.

Cuadro 2

GUATEMALA: POBLACIÓN OCUPADA POR SEXO, ÁREA GEOGRÁFICA  
Y SECTOR ECONÓMICO, 1989, 1998 y 2000

|                                | No. de personas |           |           | Estructura porcentual |       |       | Crecimiento promedio anual (%) |           |
|--------------------------------|-----------------|-----------|-----------|-----------------------|-------|-------|--------------------------------|-----------|
|                                | 1989            | 1998      | 2000      | 1989                  | 1998  | 2000  | 1989-1998                      | 1989-2000 |
| Total                          | 2 839 709       | 4 094 141 | 4 067 545 | 100.0                 | 100.0 | 100.0 | 4.1                            | 3.3       |
| Sexo                           |                 |           |           |                       |       |       |                                |           |
| Hombre                         | 2 123 263       | 2 600 393 | 2 691 820 | 74.8                  | 63.5  | 66.2  | 2.3                            | 2.2       |
| Mujer                          | 716 446         | 1 493 748 | 1 375 725 | 25.2                  | 36.5  | 33.8  | 8.5                            | 6.1       |
| Área geográfica                |                 |           |           |                       |       |       |                                |           |
| Urbano                         | 1 106 401       | 1 770 295 | 1 759 912 | 39.0                  | 43.2  | 43.3  | 5.4                            | 4.3       |
| Rural                          | 1 733 308       | 2 323 846 | 2 307 633 | 61.0                  | 56.8  | 56.7  | 3.3                            | 2.6       |
| Sector económico               |                 |           |           |                       |       |       |                                |           |
| Agricultura                    | 1 417 034       | 1 628 236 | 1 532 408 | 49.9                  | 39.8  | 37.7  | 1.6                            | 0.7       |
| Minería                        | 5 241           | 7 852     | 4 821     | 0.2                   | 0.2   | 0.1   | 4.6                            | -0.8      |
| Industrias manu-<br>factureras | 388 153         | 683 375   | 553 917   | 13.7                  | 16.7  | 13.6  | 6.5                            | 3.3       |
| Electricidad, gas y<br>agua    | 11 784          | 13 530    | 12 903    | 0.4                   | 0.3   | 0.3   | 1.5                            | 0.8       |
| Construcción                   | 114 246         | 216 098   | 247 898   | 4.0                   | 5.3   | 6.1   | 7.3                            | 7.3       |
| Comercio                       | 374 542         | 815 072   | 874 905   | 13.2                  | 19.9  | 21.5  | 9.0                            | 8.0       |
| Transporte y<br>comunicaciones | 72 493          | 107 441   | 97 144    | 2.6                   | 2.6   | 2.4   | 4.5                            | 2.7       |
| Servicios<br>financieros       | 38 115          | 86 425    | 105 607   | 1.3                   | 2.1   | 2.6   | 9.5                            | 9.7       |
| Otros                          | 418 101         | 536 112   | 633 942   | 14.7                  | 13.1  | 15.6  | 2.8                            | 3.9       |
| Sector agrícola                |                 |           |           |                       |       |       |                                |           |
| Agrícola                       | 1 417 034       | 1 628 236 | 1 532 408 | 49.9                  | 39.8  | 37.7  | 1.6                            | 0.7       |
| No agrícola                    | 1 422 675       | 2 465 905 | 2 531 137 | 50.1                  | 60.2  | 62.2  | 6.3                            | 5.4       |

Fuente: Los datos sobre 1989 provienen de la *Encuesta socioeconómica* de ese año; los de 1998 son de la ENIGFAM 1998 y los del 2000 corresponden a la ENCOVI 2000.

Nota: Población de 10 años y más.

Asimismo, se desplazó fuerza laboral de las actividades agrícolas a las no agrícolas en las zonas rurales. Luego, las actividades agrícolas disminuyeron su participación en la absorción de la población ocupada de 49.9% en 1989 a 39.8% en 1998 y a 37.7% en 2000. En cambio, las actividades no agrícolas elevaron su participación de 50.1% en 1989 a 60.5% en 1998 y a 62.3% en 2000, con una tasa de crecimiento promedio anual del 6.6%.

El cuadro 3 muestra la evolución de la inserción de la población ocupada independiente no agrícola (urbana y rural) atendiendo a diferentes características. Como se aprecia, entre 1989 y 1998 la población femenina independiente elevó su participación en el total de la PO independiente de 54.3% en 1989 a 63% en 1998, hasta situarse en 59.1% en 2000. Por el contrario, se registró una disminución relativa de la población ocupada independiente masculina, ya que pasó de 45.7% en 1989 a 37% en 1998, y ascendió levemente en 2000 al 40%.

Cuadro 3

GUATEMALA: POBLACIÓN OCUPADA INDEPENDIENTE NO AGRÍCOLA (URBANA Y RURAL)  
POR SEXO, ÁREA, GRUPO ÉTNICO, REGIÓN, SECTOR ECONÓMICO, 1989, 1998 y 2000

|                                  | Número de personas |         |         | Estructura porcentual |       |       | Crecimiento promedio anual (%) |           |
|----------------------------------|--------------------|---------|---------|-----------------------|-------|-------|--------------------------------|-----------|
|                                  | 1989               | 1998    | 2000    | 1989                  | 1998  | 2000  | 1989-1998                      | 1989-2000 |
| Total                            | 351 912            | 780 349 | 827 143 | 100.0                 | 100.0 | 100.0 | 9.3                            | 8.1       |
| Sexo                             |                    |         |         |                       |       |       |                                |           |
| Hombre                           | 160 788            | 288 876 | 338 141 | 45.7                  | 37.0  | 40.9  | 6.7                            | 7.0       |
| Mujer                            | 191 124            | 491 473 | 489 002 | 54.3                  | 63.0  | 59.1  | 11.1                           | 8.9       |
| Área                             |                    |         |         |                       |       |       |                                |           |
| Urbano                           | 202 472            | 428 857 | 457 079 | 57.5                  | 55.0  | 55.3  | 8.7                            | 7.7       |
| Rural                            | 149 440            | 351 492 | 370 064 | 42.5                  | 45.0  | 44.7  | 10.0                           | 8.6       |
| Sector económico                 |                    |         |         |                       |       |       |                                |           |
| Minería                          | 189                | 163     | 2 801   | 0.1                   | 0.0   | 0.3   | -1.6                           | 27.8      |
| Industrias manu-<br>factureras   | 134 779            | 286 647 | 204 715 | 38.3                  | 36.7  | 24.7  | 8.7                            | 3.9       |
| Electricidad, gas y agua         | 501                | 1 176   | 1 807   | 0.1                   | 0.2   | 0.2   | 9.9                            | 12.4      |
| Construcción                     | 9 317              | 16 200  | 44 487  | 2.6                   | 2.1   | 5.4   | 6.3                            | 15.3      |
| Comercio                         | 152 709            | 386 205 | 432 274 | 43.4                  | 49.5  | 52.3  | 10.9                           | 9.9       |
| Transporte y comu-<br>nicaciones | 14 165             | 17 294  | 21 920  | 4.0                   | 2.2   | 2.7   | 2.2                            | 4.0       |
| Servicios financieros            | 5 429              | 14 235  | 18 674  | 1.5                   | 1.8   | 2.3   | 11.3                           | 11.9      |
| Otros                            | 34 823             | 58 429  | 100 465 | 9.9                   | 7.5   | 12.1  | 5.9                            | 10.1      |

Fuente: Encuesta Sociodemográfica 1989, ENIGFAM 1998-1999 y ENCOVI 2000.

Nota: Población de 10 años y más.

Independiente: Patrón y por cuenta propia con local.

Por otra parte, en los noventa el crecimiento de la población ocupada independiente no agrícola se concentró en los sectores no transables, particularmente el comercio, cuya participación en la absorción de la fuerza laboral independiente se desplazó de 43.4% en 1989 a 49.5% en 1998, hasta situarse en 52.3% en 2000. Este comportamiento, sumado a la disminución de la absorción de la población ocupada independiente por parte del sector industrial, sugiere un probable incremento de las actividades informales en los noventa, sobre todo de las mujeres y en las zonas rurales del país, ya que la participación de dichas zonas en la absorción de la población ocupada independiente se amplió en dicho período.

#### **b) La evolución de las MIPYME en la década de los noventa**

Los cambios cualitativos y cuantitativos registrados en Guatemala tanto en el patrón de crecimiento como en los mercados laborales incidieron significativamente en la evolución e importancia de las micro, pequeñas y medianas empresas en términos de absorción de mano de obra. En el cuadro 4 se presenta la población ocupada clasificada según el tamaño de la empresa en la que trabaja. En la comparación de las encuestas de 1989 y 1998 se siguió la clasificación de Trejos (2000), quien dividió las empresas en micro (de uno a 4 trabajadores); pequeñas (de 5 a 9 trabajadores) y grandes (de 10 y más). En el caso de la encuesta de 2000, se utilizó la clasificación detallada que ahí se realiza, la cual va desde las empresas con un trabajador hasta aquellas con 100 y más.

Cuadro 4

GUATEMALA: POBLACIÓN OCUPADA POR TAMAÑO DE LAS EMPRESAS,  
1989, 1998 y 2000

|                          | Número de personas |           |           | Estructura porcentual |      |      | Crecimiento promedio anual (%)<br>(1989-1998) |
|--------------------------|--------------------|-----------|-----------|-----------------------|------|------|---|
|                          | 1989               | 1998      | 2000      | 1989                  | 1998 | 2000 |   |
| Microempresa             | 1 825 658          | 2 728 374 |           | 64.3                  | 66.6 |      | 4.6   |
| Pequeña empresa          | 148 820            | 316 825   |           | 5.2                   | 7.7  |      | 8.8   |
| Mediana y grande empresa | 864 047            | 1 048 942 |           | 30.4                  | 25.6 |      | 2.2   |
| 1 persona                |                    |           | 992 149   |                       |      | 24.4 |   |
| de 2 a 5                 |                    |           | 1 685 651 |                       |      | 41.4 |   |
| de 6 a 10                |                    |           | 415 388   |                       |      | 10.2 |   |
| de 11 a 30               |                    |           | 351 691   |                       |      | 8.6  |   |
| 31 a 50                  |                    |           | 123 198   |                       |      | 3.0  |   |
| 51 a 100                 |                    |           | 103 087   |                       |      | 2.5  |   |
| 101 o más                |                    |           | 395 693   |                       |      | 9.7  |   |

Fuente: Elaboración propia, con base en las encuestas oficiales.

Así, en los noventa cerca de dos tercios de la población ocupada de Guatemala trabajaba en microempresas, proporción que aumentó de 64.3% en 1989 a 66.6% en 1998. En el otro extremo, la proporción de trabajadores en las grandes empresas disminuyó de 30.4% a 25.6% en el mismo período. En cuanto a las pequeñas empresas, éstas sólo absorbieron una escasa proporción de la fuerza laboral y su participación se incrementó levemente entre 1989 y 1998, por efecto del mayor dinamismo mostrado en dicho período.

Los resultados de la encuesta ENCOVI 2000 confirman que las microempresas constituyen las principales fuentes de empleo en Guatemala (65.8% de la PO en 2000). Entre éstas, los establecimientos compuestos por una persona absorbieron 24.4% de la PO total, lo cual refleja de manera clara la importancia del sector informal en la economía del país. A su vez, las empresas de entre 2 y 5 trabajadores representaron 41.4% del total. La tercera categoría relevante en la absorción de mano de obra son aquellas empresas de entre 6 y 10 trabajadores (10.2% de la PO). Cabe mencionar que las empresas de 11 y más trabajadores sólo ocuparon 23% de la PO del país. Estos datos confirman la importancia de las MIPYME en la creación de empleo e ingresos en el caso guatemalteco.

En el cuadro 5 se exponen los datos sobre la población ocupada independiente no agrícola por tamaño de la empresa. Como puede observarse, alrededor del 95% de la población ocupada no agrícola independiente trabaja en microempresas de entre 1 y 4 trabajadores, que en general pertenecen al sector informal de la economía.

Cuadro 5

GUATEMALA: POBLACIÓN OCUPADA INDEPENDIENTE NO AGRÍCOLA  
(URBANA Y RURAL) POR TAMAÑO DE LA EMPRESA, 1989, 1998 y 2000

|                      | Número de personas |         |         | Estructura porcentual |      |      | Crecimiento<br>promedio anual (%)<br>(1989-1998) |
|----------------------|--------------------|---------|---------|-----------------------|------|------|--|
|                      | 1989               | 1998    | 2000    | 1989                  | 1998 | 2000 |  |
| Tamaño de la empresa |                    |         |         |                       |      |      |  |
| Micro                | 335 847            | 742 893 |         | 95.4                  | 95.2 |      | 9.2  |
| Pequeña              | 9 472              | 22 567  |         | 2.7                   | 2.9  |      | 10.1   |
| Mediana y grande     | 6 593              | 14 889  |         | 1.9                   | 1.9  |      | 9.5  |
| 1 persona            |                    |         | 467 410 |                       |      | 56.5 |  |
| de 2 a 5             |                    |         | 302 494 |                       |      | 36.6 |  |
| de 6 a 10            |                    |         | 38 248  |                       |      | 4.6  |  |
| de 11 a 30           |                    |         | 12 547  |                       |      | 1.5  |  |
| 31 a 50              |                    |         | 1 374   |                       |      | 0.2  |  |
| 51 a 100             |                    |         | 689     |                       |      | 0.1  |  |
| 101 o más            |                    |         | 4 381   |                       |      | 0.5  |  |

Fuente: Elaboración propia, con base en las encuestas oficiales.



Ahora bien, es lamentable que no exista información adicional para profundizar en el análisis de dicho sector, lo cual impide, por ejemplo, distinguir entre aquel segmento productivo informal con capacidad de acumulación y el de subsistencia, que refleja más bien la falta de oportunidades de trabajo en el sector formal. La falta de información estadística a nivel desagregado representa una seria limitación para la definición e implementación de políticas públicas destinadas a fortalecer a las MIPYME.

Con el propósito de analizar algunas de las características principales de las MIPYME, en el cuadro 6 se presenta información sobre los patrones, que en su gran mayoría, independientemente del tamaño de las empresas, son varones (81.2% y 80.8% en 1989 y 1998, respectivamente). En cuanto al origen étnico de los patrones, predominan los no indígenas, tendencia que se eleva en el caso de las empresas medianas y grandes.

Cuadro 6

GUATEMALA: PROPORCIÓN DE PATRONES POR SEXO, ÁREA GEOGRÁFICA, GRUPO ÉTNICO Y SECTOR ECONÓMICO, SEGÚN EL TAMAÑO DE LA EMPRESA, 1989 y 1998

(Porcentajes)

|                             | 1989  |       |         |                  | 1998  |       |         |                  |
|-----------------------------|-------|-------|---------|------------------|-------|-------|---------|------------------|
|                             | Total | Micro | Pequeña | Mediana y grande | Total | Micro | Pequeña | Mediana y grande |
| Total                       | 100.0 | 100.0 | 100.0   | 100.0            | 100.0 | 100.0 | 100.0   | 100.0            |
| Sexo                        |       |       |         |                  |       |       |         |                  |
| Hombre                      | 81.2  | 77.6  | 87.6    | 89.3             | 80.8  | 78.1  | 89.2    | 82.7             |
| Mujer                       | 18.8  | 22.4  | 12.4    | 10.7             | 19.2  | 21.9  | 10.8    | 17.3             |
| Grupo étnico                |       |       |         |                  |       |       |         |                  |
| Indígena                    | 10.3  | 11.1  | 13.1    | 2.5              | 30.2  | 29.7  | 37.1    | 19.9             |
| No indígena                 | 89.7  | 88.9  | 86.9    | 97.5             | 69.8  | 70.3  | 62.9    | 80.1             |
| Área                        |       |       |         |                  |       |       |         |                  |
| Urbano                      | 74.5  | 73.5  | 84.0    | 66.3             | 62.2  | 62.8  | 54.5    | 73.0             |
| Rural                       | 25.5  | 26.5  | 16.0    | 33.7             | 37.8  | 37.2  | 45.5    | 27.0             |
| Sector económico            |       |       |         |                  |       |       |         |                  |
| Agricultura                 | 18.5  | 15.0  | 23.7    | 32.0             | 26.5  | 24.0  | 31.3    | 35.6             |
| Minería                     | 0.0   | 0.0   | 0.0     | 0.0              | 0.0   | 0.0   | 0.0     | 0.0              |
| Industrias manufactureras   | 27.2  | 28.0  | 30.8    | 24.3             | 27.6  | 26.8  | 37.4    | 15.8             |
| Electricidad, gas y agua    | 0.0   | 0.0   | 0.0     | 0.0              | 0.6   | 0.9   | 0.0     | 0.0              |
| Construcción                | 3.6   | 2.5   | 4.2     | 8.5              | 6.7   | 7.8   | 2.6     | 7.5              |
| Comercio                    | 28.8  | 33.3  | 19.9    | 24.1             | 29.1  | 31.4  | 24.3    | 23.9             |
| Transporte y comunicaciones | 7.5   | 7.2   | 13.2    | 3.6              | 4.0   | 3.6   | 3.5     | 7.5              |
| Servicios financieros       | 3.5   | 3.2   | 8.2     | 0.0              | 2.2   | 2.3   | 0.9     | 4.7              |
| Otros                       | 10.9  | 10.7  | 0.0     | 7.5              | 3.3   | 3.3   | 0.0     | 5.0              |

Fuente: Encuesta sociodemográfica 1989 y ENIFAM 1998-1999.

Nota: Población de 10 años y más.

Respecto de su ubicación, durante los noventa hubo un aumento significativo de los patrones de las zonas rurales del país, cuya participación dentro del total pasó de 25.5% en 1989 a 37.8% en 1998. Este comportamiento es el resultado de la elevación significativa del número de los patrones pertenecientes a las micro y pequeñas empresas rurales dentro del total, lo cual estaría confirmando la expansión del empleo no agrícola en el campo.

En cuanto al sector económico, la mayoría de los patrones se ubican en el comercio, la industria y en actividades agrícolas. En este contexto, sobresale la mayor participación de los patrones pertenecientes al sector agrícola dentro del total, que pasó de 18.5% en 1989 a 26.5% en 1998. Esta tendencia podría estar relacionada en parte con la distribución de tierras a familias campesinas pobres y a desmovilizados, derivada del cumplimiento de los compromisos incluidos en los Acuerdos de Paz.<sup>6</sup>

Finalmente, en el cuadro 7 se muestran las principales características de los patrones en el año 2000 de acuerdo con la encuesta ENCOVI. Según esta información, del total de patrones, el 64.4% son hombres y el restante 35.6%, mujeres. Es importante subrayar que la participación de las mujeres en las empresas de un solo miembro es mayor que la de los hombres, y por el contrario, en las empresas de 51 trabajadores, el 100% de los propietarios son hombres. La encuesta del 2000 también confirma la mayor participación de los patrones rurales en el total de empresas, la cual alcanzó 39.6% del total, y se elevó hasta 46.5% en el caso de las empresas de un solo miembro. Además, el 40% de los patrones corresponden al sector comercio, y siguen en importancia la agricultura (21.2%) y la industria manufacturera (15.5%).

### **3. El marco institucional de apoyo a las MIPYME**

Durante los últimos años Guatemala ha avanzado de manera notable en la construcción de una nueva institucionalidad (pública y privada) de apoyo al sector de las MIPYME. Dicho proceso se relaciona, por una parte, con el reconocimiento creciente que los diferentes actores sociales y políticos del país le otorgan a las MIPYME dentro de la economía nacional y a sus potencialidades en términos del desarrollo futuro del país. Por otra parte, el gobierno, la cooperación internacional y las instituciones privadas relacionadas con el sector asignan una gran relevancia a la necesidad de crear y fortalecer una red institucional que coadyuve a la definición e implementación de una política integral de fomento a las MIPYME y posibilite una adecuada coordinación entre las diferentes instancias involucradas en el fomento del sector.

A continuación se detalla la institucionalidad de fomento a las MIPYME, diferenciando entre institucionalidad estatal e institucionalidad privada de apoyo al sector.

---

<sup>6</sup> De acuerdo con MINUGUA (2000), desde enero de 1998 hasta el 31 de marzo de 2000 el Fondo de Tierras había financiado la adquisición de tierras para 2 476 familias en 13 408 hectáreas.

Cuadro 7

GUATEMALA: PROPORCIÓN DE PATRONES POR SEXO, ÁREA Y SECTOR ECONÓMICO,  
SEGÚN EL TAMAÑO DE LA EMPRESA, 2000

(Porcentajes)

|                             | Tamaño de la empresa (personas) |       |        |         |          | Total |
|-----------------------------|---------------------------------|-------|--------|---------|----------|-------|
|                             | 1                               | 2 a 5 | 6 a 10 | 11 a 30 | 31 o más |       |
| Total                       | 100.0                           | 100.0 | 100.0  | 100.0   | 100.0    | 100.0 |
| Sexo                        |                                 |       |        |         |          |       |
| Hombre                      | 46.3                            | 67.5  | 77.8   | 80.6    | 85.8     | 64.4  |
| Mujer                       | 53.7                            | 32.5  | 22.2   | 19.4    | 14.2     | 35.6  |
| Área                        |                                 |       |        |         |          |       |
| Urbano                      | 53.5                            | 61.3  | 60.2   | 70.6    | 95.1     | 60.4  |
| Rural                       | 46.5                            | 38.7  | 39.8   | 29.4    | 4.9      | 39.6  |
| Sector económico            |                                 |       |        |         |          |       |
| Agricultura                 | 16.5                            | 24.1  | 20.1   | 21.9    | 0.0      | 21.2  |
| Minería                     | 0.0                             | 0.0   | 1.1    | 0.0     | 0.0      | 0.1   |
| Industrias manufactureras   | 25.9                            | 11.2  | 15.4   | 18.6    | 11.9     | 15.5  |
| Electricidad, gas y agua    | 0.0                             | 0.1   | 0.0    | 0.0     | 0.0      | 0.0   |
| Construcción                | 3.2                             | 7.7   | 0.0    | 0.0     | 47.1     | 6.5   |
| Comercio                    | 40.9                            | 41.9  | 41.6   | 34.6    | 18.1     | 40.8  |
| Transporte y comunicaciones | 1.8                             | 2.9   | 4.7    | 6.4     | 0.0      | 2.9   |
| Servicios financieros       | 1.8                             | 2.7   | 7.8    | 3.3     | 0.0      | 3.0   |
| Otros                       | 9.8                             | 9.4   | 9.4    | 15.2    | 22.9     | 10.0  |

Fuente: ENCOVI 2001.

Nota: Población de 10 años y más.

**a) La institucionalidad estatal de apoyo a las MIPYME**

El Viceministerio para el Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa

El surgimiento del marco institucional estatal de apoyo a las MIPYME se remonta a la década de los ochenta, cuando en 1987 se creó la Comisión Nacional para el Fomento de la Microempresa y Pequeña Empresa adscrita a la Vicepresidencia de la República (Decreto Gubernativo 213-87). Dicha comisión tenía como objeto apoyar al sector mediante la capacitación empresarial y técnica, la realización de estudios de factibilidad y de acceso al crédito. Entre las atribuciones específicas encomendadas a esta Comisión se contaba elaborar el

Programa Nacional de Microempresas, para que el Presidente de la República lo aprobara e incorporara dentro del Plan Nacional de Desarrollo (MINECO, 2000).

En 1994, la Comisión Nacional de la Microempresa y Pequeña Empresa fue sustituida por el Consejo Nacional para el Fomento de la Microempresa y Pequeña Empresa (Acuerdo Gubernativo 253-94), y además se conformó el Programa Nacional para el Fomento de la Microempresa y Pequeña Empresa como la estructura administrativa para ejecutar los planes, programas y proyectos del Consejo Nacional. En 1997 el Consejo Nacional se adscribió al Ministerio de Economía (Acuerdo Gubernativo 673-97).

En 2000 se dio otro paso importante en la estructuración de una institucionalidad estatal de apoyo a las MIPYME al fundarse, dentro de la organización administrativa del Ministerio de Economía, la plaza de Viceministro de Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa (Acuerdo gubernativo 115-2000). En mayo de 2000 se aprobó el Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Economía (Acuerdo Gubernativo 182-2000), en cuya estructura se incorpora el Viceministerio de Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa, encargado de facilitar el desarrollo competitivo de las MIPYME productoras de bienes y de prestación de servicios.

Como encargado de coordinar todas las políticas y estrategias que faciliten el desarrollo competitivo de sectores productivos, el Viceministerio tiene asignadas, entre otras, las siguientes funciones:

- 1) Propiciar y gestionar la canalización de recursos financieros nacionales e internacionales para el desarrollo competitivo del sector;
- 2) Contratar, supervisar y dar seguimiento a servicios financieros, de capacitación, asistencia tecnológica, de comercialización y otros;
- 3) Actuar como rector y coordinador del sector público de acuerdo con las políticas nacionales de desarrollo de las MIPYME y coordinar a las instituciones privadas, nacionales e internacionales que puedan realizar actividades convergentes o complementarias;
- 4) Favorecer y facilitar el desarrollo de mercados de servicios financieros y técnico empresarial en el sector.

El Programa Nacional para el Desarrollo de las MIPYME, como unidad ejecutora del Viceministerio, se dedica a la atención de proyectos de financiamiento y de servicios técnico-empresariales para las micro y pequeñas empresas. Este programa tiene cobertura nacional con el fin primordial de contribuir a la disminución de los índices de pobreza a través de la generación de ingresos y empleo productivo, así como de las condiciones para la integración de pequeñas unidades productivas de autoempleo a la economía formal del país (MINECO, 2002).

El programa cuenta con recursos provenientes de préstamos y donaciones de gobiernos y agencias internacionales y en la actualidad atiende a 30 organizaciones departamentales con cobertura nacional, manejando una cartera de 140 millones de quetzales (MINECO, 2002).

La creación del Viceministerio de Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa representa sin duda un paso adelante en el objetivo de procurar el desarrollo de las MIPYME, ya que, entre otras cosas, ha posibilitado una mayor coordinación y una interlocución permanente entre el gobierno y las distintas instituciones y organizaciones nacionales e internacionales que trabajan en el sector.<sup>7</sup> Esto, a su vez, ha contribuido a generar un clima de confianza y estabilidad, tan necesario para el fomento de las MIPYME.

Pese a lo anterior, todavía persisten problemas importantes que dificultan el trabajo del Viceministerio y merman la efectividad de las intervenciones estatales en el sector de las MIPYME. El más importante es la ausencia de una política estatal integral de apoyo a las MIPYME, lo cual no solamente le quita efectividad a las intervenciones puntuales en el sector, sino que también impide la puesta en marcha de una estrategia coordinada entre los sectores público y privado, y entre el gobierno y la cooperación internacional. Por otra parte, la ausencia de una política integral de fomento al sector imposibilita la coordinación efectiva dentro de las mismas instancias gubernamentales.<sup>8</sup>

Cuadro 8

## SERVICIOS PRESTADOS POR EL VICEMINISTERIO DE DESARROLLO DE LAS MIPYME

| Servicios  | Instituciones patrocinadoras |
|--|------------------------------|
| Programa Nacional para el Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (apoyo financiero)                       | nd                           |
| Coordinación para la ejecución y operación del Proyecto Central de Riego del sector Micro, Pequeña y Mediana Empresa | nd                           |
| Montaje de Centros Gerenciales y de Negocios de apoyo al empresario de todo el país                                  | INFOM/MINECO                 |
| Programa Piloto de Internet con Telgua y entidades de servicios financieros a la micro, pequeña y mediana empresa    | TELGUA/MINECO/MIPYME'S       |
| Creación de centros de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa   | ONUDI/MINECO                 |
| Proyecto Tecnológico y Paraderos Turísticos  |                              |
| Proyecto video inductivo al Internet   | PROMOCAP/GTZ                 |
| Programa de Apoyo Técnico Local a Proyectos Productivos: Estanzuela, Pastores, Quetzaltenango, Rabinal y Chinautla   |                              |

Fuente: MINECO (2002).

<sup>7</sup> Dentro del Ministerio de Economía existe el Consejo Asesor Nacional (CAN), en el que están representados el gobierno, la sociedad civil y los cooperantes.

<sup>8</sup> Éste es el caso, por ejemplo, de la notable ausencia de coordinación con respecto a la política de capacitación, implementada por diferentes instituciones de gobierno con poca o ninguna coordinación entre ellas.

Por último, cabe mencionar que las posibilidades de intervención del Viceministerio están fuertemente limitadas por la existencia de severas restricciones presupuestarias, que le impiden fortalecerse técnica e institucionalmente. En este sentido, cobra relevancia especial el Programa de Desarrollo Institucional y de Políticas de Apoyo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa en Guatemala (MINECO-BID), el cual está siendo ejecutado por el Ministerio de Economía a través del Viceministerio. El objetivo general de este programa es contribuir al ordenamiento del sector de las MIPYME en el país mediante la coordinación y consenso entre los sectores público y privado, de tal manera que garantice la coherencia en las políticas, programas y proyectos dirigidos a apoyar el sector.

El programa MINECO-BID contempla dos fases. La primera es la **fase de ordenamiento**, que incluye acciones específicas en las áreas de acceso a servicios financieros (SF) y servicios de desarrollo empresarial (SDE) (capacitación, comercialización, transferencia de tecnología y un componente de coordinación del proyecto). La segunda es la **fase de implementación de políticas**, que permitirá llevar a cabo reformas de tipo legal, administrativo y de procedimiento y promoverá el establecimiento de alianzas estratégicas para la ejecución de las políticas y proyectos de acuerdo con intereses, fortalezas y experiencias de las entidades involucradas en el sector de la MIPYME.

Para iniciar la ejecución del programa, durante el segundo semestre de 2001 se efectuaron dos estudios de diagnóstico: uno referente a servicios de desarrollo empresarial (SDE) y otro relacionado con servicios financieros (SF). Además de exponer hallazgos sobre los problemas del sector, estos estudios proponen líneas para la elaboración de planes de acción para el programa.

## **b) El Programa Nacional de Competitividad (PRONACOM)**

Otro de los instrumentos estatales diseñados en parte para apoyar a las MIPYME es el Programa Nacional de Competitividad (PRONACOM), que se inició en mayo de 1998 y se estableció formalmente mediante el Acuerdo Gubernativo 942-99.<sup>9</sup> El programa está a cargo de un Comité Ejecutivo, el cual desde julio de 1997 es conducido por el Vicepresidente de la República. Su coordinación está a cargo del Ministro de Economía y cuenta con un coordinador adjunto, que es el representante del sector empresarial.

El PRONACOM se desarrolla en dos áreas principales: clima de negocios y *clusters*.<sup>10</sup> En el área de clima de negocios se está trabajando en las siguientes actividades consideradas de alta prioridad: promoción de inversiones; sistema estadístico nacional; sistema nacional de

---

<sup>9</sup> El PRONACOM nació del Proyecto Regional de Competitividad, enmarcado en la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible, bajo el cual se creó el Centro Latinoamericano para la Competitividad y Desarrollo Sostenible (CLADS). El objetivo de esta iniciativa regional es establecer en Centroamérica una plataforma donde la productividad, la inversión y el comercio internacional sean factibles en condiciones competitivas con las regiones más desarrolladas del mundo.

<sup>10</sup> Los *clusters* son concentraciones geográficas de compañías interrelacionadas de abastecedores especializados, de proveedores de servicios y de empresas, en industrias conexas e instituciones asociadas. Todos ellos trabajan y operan en campos particulares que compiten, pero que también cooperan.

calidad; cadena de transporte; capacitación técnica, y ley de competencia. Con respecto al área de *clusters*, hasta ahora se han identificado cuatro: turismo; agroindustria alimentaria; forestal, y vestuario y textiles.

Por otra parte, el PRONACOM tiene planeado desarrollar dos programas de apoyo a las empresas: el Programa de Financiamiento para Inversión Empresarial, consistente en un esquema de cofinanciamiento destinado a promover la innovación y el aprendizaje dentro de las pequeñas y medianas empresas; y el Programa Micronet, que prevé el establecimiento de 10 centros de computadoras en red, los cuales estarán a disposición de los pequeños y medianos empresarios. Micronet usará un modelo de operación conjunta entre el sector público y privado y proporcionará servicios de desarrollo empresarial (SDE) basados en la comunicación y la tecnología informática.

A fines de 2001 el Congreso de la República aprobó un préstamo de 20 millones de dólares del Banco Mundial, destinado a financiar las operaciones del PRONACOM por un período de 4 años, pero hasta la fecha no ha tenido el impulso esperado.

### **c) La institucionalidad privada de apoyo a las MIPYME**

Al igual que en el ámbito estatal, durante los últimos años se ha desarrollado una importante estructura institucional de organizaciones privadas (nacionales e internacionales) de apoyo a las MIPYME. Por una parte, la Red de Instituciones de Microfinanzas de Guatemala (REDIMIF) se constituyó formalmente en marzo de 2001 <sup>11</sup> y está integrada por 20 instituciones que trabajan con el sector, fundamentalmente en el área crediticia. Los objetivos estratégicos son: a) crear y fortalecer la red de instituciones de microfinanzas de Guatemala, como una entidad autosostenible y especializada en el fortalecimiento del sector; b) ejercer la representación de las entidades asociadas a la red ante las autoridades gubernamentales, para incidir en las políticas públicas, fiscales y monetarias que afectan al sector de la microempresa. La red tiene presencia a través de sus afiliados en todo el territorio nacional mediante 125 oficinas y sucursales, y atiende a 82 000 clientes; el 60% de los créditos se han otorgado a mujeres y el 77% de la cartera de crédito se ha destinado al área rural (REDIMIF, 2001).

Por otra parte, también ha funcionado el programa Entorno, cuyo objetivo central es contribuir a la promoción de mejoras en el ámbito de la pequeña y mediana empresa, mediante la gestión de reformas tendientes a remover los obstáculos identificados (Fundes 2001). Este programa cuenta con un Grupo Consultivo que agrupa a 22 instituciones públicas y privadas vinculadas al sector, y ha organizado tres secretarías (tributaria, financiera y de capacitación). El programa Entorno ha financiado diversos estudios dirigidos a coadyuvar en la elaboración de una estrategia nacional para mejorar el entorno de las pequeñas y medianas empresas del país.

---

<sup>11</sup> La red se formó para defender los intereses de las organizaciones crediticias, las cuales se sintieron amenazadas como resultado de la aprobación, dentro de las negociaciones del Pacto Fiscal, de medidas tributarias que las afectaban directamente, como es el caso del aumento del impuesto a los productos financieros.

Asimismo, existen en el país asociaciones gremiales como la Asociación Gremial de Exportadores no Tradicionales (AGEXPRONT)<sup>12</sup> que brindan un apoyo importante a las MIPYME, fundamentalmente en los aspectos de información sobre mercados, capacitación, comercialización y asistencia técnica. También debe mencionarse la Federación de Pequeños y Medianos Empresarios (FEPYME), que brinda asistencia técnica, capacitación e información a sus agremiados.

En cuanto a la cooperación internacional, existe en Guatemala una Mesa de Coordinación de Cooperantes que aglutina a las agencias y programas internacionales que colaboran con el sector de las MIPYME. La conformación de dicha Mesa ha tenido resultados muy positivos en términos de compartir información sobre las actividades que realizan los diferentes cooperantes en el sector, así como en lo relativo al intercambio de experiencias de intervención. Como resultado de esta instancia, ha mejorado notablemente el clima de confianza y cooperación entre las instancias internacionales y se ha tomado conciencia creciente de lo que hacen los otros, lo que a su vez ha favorecido algún tipo de coordinación de acciones, si bien todavía no existe una coordinación de proyectos ni de división de tareas en el nivel geográfico ni sectorial.

#### **4. Principales obstáculos para el desarrollo de las MIPYME**

A continuación se presentan los principales obstáculos que en el nivel mesoeconómico afectan el fortalecimiento y el desarrollo de las MIPYME. Debido a la ausencia de información sobre la conformación y las características del sector, el análisis es de carácter general, es decir, no distingue entre aquellos obstáculos que enfrentan específicamente las microempresas de aquellos que traban a las pequeñas y medianas empresas.

##### **a) El deterioro del entorno económico global del país durante el período 2000-2001**

Existe un consenso bastante amplio respecto de que el entorno económico global en el cual se desarrollaron las empresas en la década de los noventa mejoró con respecto al existente una década antes. Así, se ampliaron los espacios de acumulación empresarial gracias a los procesos de privatización registrados en algunos sectores como las telecomunicaciones y la prestación de algunos servicios básicos, lo que a su vez se tradujo en un mejoramiento de la infraestructura de apoyo a las actividades productivas, como en la red vial, las comunicaciones y la energía eléctrica.

Además, se avanzó en el establecimiento de un sistema de incentivos más neutro mediante la reducción de las tasas arancelarias, la disminución de los privilegios, las exenciones y las exoneraciones fiscales, y la liberalización de las tasas de interés. Se dieron pasos encaminados a modernizar la administración pública mediante la Ley de Contrataciones del Estado, la creación de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), la simplificación de los trámites para el pago de impuestos, el mejoramiento de las aduanas y la reestructuración de la banca estatal.

---

<sup>12</sup> AGEXPRONT es una entidad privada no lucrativa fundada en 1982 con el propósito de promover y desarrollar las exportaciones de productos no tradicionales de Guatemala.



Asimismo, durante los noventa hubo un lento pero sostenido proceso de modernización del sector financiero del país que se reflejó, entre otras cosas, en un aumento del número de intermediarios financieros, lo que a su vez incrementó la competencia dentro del sistema. Finalmente, en el plano social, gracias a la firma de los Acuerdos de Paz, en la segunda mitad de la década de los noventa se amplió de manera importante el gasto social, sobre todo en educación y salud, lo cual en el mediano plazo incidirá positivamente en la productividad laboral.

Pese a los avances mencionados, los principales problemas que han afectado tradicionalmente a las MIPYME continuaron manifestándose en los noventa, y algunos de ellos incluso se agravaron. Tal es el caso de la falta de acceso al crédito y su alto costo;<sup>13</sup> la competencia desleal proveniente del sector informal y del contrabando y la subfacturación; la falta de reglas claras en el manejo de las políticas públicas, sobre todo en el área fiscal, así como la persistencia de altos niveles delincuenciales y de corrupción.

A partir de 2000, el entorno económico ha mostrado tendencias contrapuestas. Por una parte, se ha avanzado notablemente en la consolidación de la estabilidad financiera y cambiaria, y se ha logrado un importante descenso de la inflación, lo cual ha contribuido a mejorar la competitividad de las empresas del país. Estos logros, sin embargo, se han visto opacados por la creciente confrontación política e ideológica entre el gobierno y el sector privado organizado, lo cual ha afectado negativamente las expectativas empresariales, se ha acrecentado la incertidumbre sobre el futuro del país y ha obstaculizado la implementación de políticas públicas de apoyo al sector de las MIPYME.<sup>14</sup>

Asimismo, la aplicación de varias reformas tributarias y fiscales sin tomar en consideración el pacto fiscal en su integridad ha actuado en contra del establecimiento de un régimen de reglas claras y estables, tan necesarias para generar un clima favorable a la inversión privada. A esto hay que agregar los efectos negativos sobre la producción y el empleo provocados por la caída de los precios internacionales del café y por la recesión internacional, que se agravó a partir de los ataques terroristas del 11 de septiembre en los Estados Unidos.

Como resultado de lo anterior, en los últimos dos años se ha registrado un notable deterioro en el clima de negocios del país, que ha ido acompañado de una elevación en los costos de producción resultante de los ajustes de las tarifas de los servicios públicos, de los ajustes recurrentes de los salarios mínimos y de la aplicación de diversas medidas fiscales.

---

<sup>13</sup> De acuerdo con la GTZ (1999), durante el período de apertura, liberalización y desregulación, el sector de las PYME (y micro) se vio debilitado en cuanto a su acceso al financiamiento bancario y al sector financiero formal, en general. Según dicho estudio, las reformas financieras resultaron en la segmentación del mercado y en el desplazamiento de los sectores económicamente más débiles.

<sup>14</sup> Por ejemplo, debido a la confrontación entre el gobierno y el sector empresarial organizado, el desarrollo del PRONACOM se ha visto afectado, ya que dicho programa requiere de la cooperación de ambos sectores.

## **b) La ausencia de una política integral de apoyo a las MIPYME**

En el nivel meso, el principal obstáculo para el desarrollo de las MIPYME en Guatemala es la ausencia de una política estatal integral de fomento del sector que enmarque y ordene las acciones de las instituciones públicas y privadas que trabajan en dicho campo, y que contemple acciones integrales en las diferentes áreas de política destinadas a remover los obstáculos que impiden el desarrollo de las MIPYME. En consecuencia, esta carencia de fomento a la MIPYME está estrechamente relacionada con la falta, en el nivel meta, de una estrategia de reinserción internacional de Guatemala.

La ausencia de una política integral de apoyo a las MIPYME no sólo impide una intervención efectiva y coordinada de las diferentes instituciones estatales, sino que además le resta efectividad a los esfuerzos realizados por las instituciones privadas y por la cooperación internacional destinados a apoyar al sector. Precisamente, la acción más urgente es elaborar dicha política integral y buscar los apoyos necesarios (nacionales e internacionales) para su implementación. A diferencia del pasado, el país cuenta hoy con una institucionalidad estatal y privada más adecuada para el desarrollo de las MIPYME, la cual puede y debe ser aprovechada para avanzar en esa dirección.

Un problema central que habrá que superar si se pretende diseñar una estrategia integral de apoyo a las MIPYME es la notable ausencia de información cuantitativa confiable y sistemática sobre el tamaño, la composición, la ubicación y las principales características del sector, lo cual dificulta enormemente la definición e implementación de políticas destinadas a apoyarlo.<sup>15</sup> En este sentido, es necesario realizar una encuesta nacional sobre las MIPYME que permita formular un diagnóstico acertado sobre el sector, para luego proceder a diseñar las diferentes políticas de intervención.

## **c) La falta de capacitación adecuada y oportuna**

Otro de los obstáculos que en el nivel meso traba el desarrollo de las MIPYME es la ausencia de una capacitación adecuada y oportuna para los micro, pequeños y medianos empresarios. El problema consiste no sólo en la falta de una política nacional de capacitación y de la insuficiencia de fondos estatales para programas de capacitación, sino que también tiene relación con la ausencia de recursos humanos calificados para llevar a cabo dicha capacitación, el vacío de información sobre las necesidades reales de capacitación, la carencia de recursos económicos de las MIPYME para capacitación, la poca importancia que se le asigna a la capacitación por parte de los micro y pequeños empresarios, el desconocimiento de oferta de servicios de capacitación y la falta de coordinación en el nivel de las instancias estatales con respecto a la política de capacitación (Arroyo y Nebelung, 2002: 44; Fundes, 2001; Von Hoegen, 2000a; PRONACOM, 2000).

---

<sup>15</sup> Uno de los intentos más serios de caracterización del sector es el realizado por Trejos (2000). No obstante, dicho estudio muestra los límites a los que se enfrentan los análisis del sector debido a la ausencia de estadísticas confiables y sistemáticas.

En consecuencia, el problema de la ausencia de una capacitación adecuada y oportuna sólo puede superarse mediante el diseño de una política nacional de capacitación en la que participen tanto las instituciones públicas como las privadas, las nacionales y las internacionales. Afortunadamente, en los últimos dos años se han dado algunos pasos positivos en esta dirección. El Ministerio de Trabajo y Previsión Social, que es la instancia estatal encargada de la política nacional de capacitación, ha venido trabajando conjuntamente con el resto de instituciones públicas vinculadas a la capacitación y con el apoyo de la cooperación internacional, en la elaboración de una Política de Capacitación, Formación y Empleo, la cual contempla, entre otros aspectos, la creación por medio de un acuerdo gubernativo de un Gabinete de Capacitación Técnica y la creación dentro del Ministerio Trabajo de la Dirección General de Capacitación, Formación Profesional y Empleo <sup>16</sup> (Ministerio de Trabajo, 2001).

#### **d) La falta de acceso al crédito y su alto costo**

Existe un consenso bastante amplio de que la debilidad y el atraso de la mayor parte de las PYME se debe en gran medida a su falta de acceso al financiamiento bancario (GTZ, 1999; González, 1998, 2001), especialmente para aquellas que tienen potencial de crecimiento y por lo tanto de acumulación. <sup>17</sup> En el caso de Guatemala, algunas de las personas entrevistadas señalaron que la falta de acceso a crédito para capital de trabajo es uno de los problemas principales de las MIPYME, ya que cuando surgen pedidos, estos empresarios no cuentan con capital de trabajo, y el crédito, cuando hay, llega demasiado tarde.

En buena medida, el difícil acceso al crédito formal está relacionado con los altos costos de transacción que representa para los bancos comerciales el manejo de préstamos pequeños, con la exigencia de garantías reales en su concesión, así como con la existencia de bancos comerciales que en muchos casos constituyen brazos financieros de grupos económicos, y en consecuencia la mayor parte de los recursos prestables asume la forma de créditos relacionados. <sup>18</sup> A causa de estos factores, los bancos privados participan de manera marginal en el financiamiento de las MIPYME (González, 1998).

Por otra parte, las microempresas tienen acceso limitado a prestamistas individuales y a empresas financieras, mientras que las ONG casi no participan en los requerimientos totales de financiamiento de las microempresas, si bien en conjunto su contribución es mayor a la que registran los bancos del sistema <sup>19</sup> (González, 1998).

---

<sup>16</sup> Esta unidad fue creada en diciembre del 2000 mediante el Acuerdo Gubernativo 872-2000.

<sup>17</sup> Es importante acotar, sin embargo, que de acuerdo con algunos estudios (González, 1998), no todas las microempresas necesitan financiamiento, e incluso enfatizan que algunas veces los préstamos, en vez de favorecerlas, las perjudican, sobre todo a aquellas que no tienen capacidad de acumulación.

<sup>18</sup> De acuerdo con González (2001), como producto de la desaceleración económica registrada en el país se ha observado una contracción del crédito que ha afectado particularmente a los medios y pequeños empresarios, debido a que en tiempos de crisis los bancos prefieren dirigir sus carteras a los créditos relacionados.

<sup>19</sup> De acuerdo con Von Hoegen (2000), existe una fuerte preferencia de las ONG a favor de apoyar la MYPE del sector de manufacturas y a atender a las MYPE consolidadas (10 años y más).

Por las razones anteriores, la información disponible indica que las MIPYME, particularmente las microempresas, se financian principalmente, al inicio o en fase de inversión, con recursos propios y préstamos de amigos y familiares, mientras que en la fase de operación aumenta el financiamiento de intermediarios informales (cooperativas, ONG, prestamistas, etc.) (González, 1998).

Con respecto al costo del crédito, González (2001) sostiene que dicho sector enfrenta tasas de interés altas (de entre 18% y 24%); además, dichas tasas son muy volátiles hacia el alza (oscilan entre 18% y 36%).

**e) La ausencia de un régimen fiscal especial para el sector**

Otro de los factores que tradicionalmente se menciona como un obstáculo importante para el desarrollo de las MIPYME es la existencia de un sistema fiscal complicado y engorroso, el cual además de dificultar la operación de las empresas, incide negativamente sobre su competitividad dado que las pone en desventaja con el sector informal, el cual en general no paga impuestos ni emite facturas. El problema del régimen fiscal es tan importante que algunas instituciones han sugerido la necesidad de introducir un régimen especial y opcional de pago de impuestos para el sector de las MIPYME (Fundes, 2000).

Por otra parte, las reformas tributarias implementadas en los últimos años han incidido negativamente en la competitividad de las MIPYME, ya que dichas reformas se han realizado en el contexto general de un proceso de desaceleración económica.

**f) La existencia de una infraestructura económica deficiente**

La existencia de una infraestructura deficiente impide a los micro, pequeños y medianos empresarios acercarse rápidamente a los clientes y producir y comercializar sus productos y servicios de una forma eficiente. Los estudios disponibles y las entrevistas realizadas coinciden en señalar que la insuficiente infraestructura de riego, la poca cobertura de energía eléctrica así como la inexistencia y/o mal estado de los caminos en las zonas rurales, son factores importantes que obstaculizan el desarrollo del sector y les dificulta elevar su competitividad.

En este sentido, una política de inversión pública destinada a mejorar la infraestructura económica del país sería un elemento importante para procurar el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas.

## **5. Dos casos de competitividad exitosos**

A continuación se presentan dos casos de competitividad exitosos, los cuales fueron escogidos atendiendo a diferentes criterios de selección, incluyendo el tipo de organización de la empresa, su capacidad de acumulación, las condiciones del entorno económico en el cual se desenvuelve, el apoyo de instituciones estatales y/o privadas al desarrollo de la empresa y el tipo de mercado en el ésta opera.

**a) La cooperativa integral de producción El Limón R.L.**

i) Antecedentes. El caso de la cooperativa El Limón es interesante porque representa un ejemplo exitoso de asociación de pequeños productores agrícolas que con base en un creciente conocimiento del mercado nacional e internacional de su producto (limón deshidratado) han logrado desarrollarse y beneficiar a la región en la que se ubican (Marajuma Morazán, El Progreso). Además, el caso es relevante en tanto que el éxito de la cooperativa no sólo ha beneficiado directamente a los socios, sino que también ha contribuido a generar mayores ingresos para las comunidades aledañas.

El inicio de la cooperativa se remonta a 1993, cuando se formó un grupo de misión pastoral apoyado por el párroco de la comunidad. En dicho grupo se analizaron los principales problemas de la localidad, entre los que se identificaron el desempleo, la desnutrición, la deforestación y la migración. Luego de un análisis de las potencialidades y oportunidades económicas existentes en la zona se decidió incursionar en la producción del limón deshidratado, aprovechando el espacio dejado por el cierre de operaciones en el área de una empresa deshidratadora de limón. Con ese propósito se creó la cooperativa, formada inicialmente por 31 socios. Con la ayuda del párroco, consiguieron un capital inicial de 120 000 quetzales de fondos externos alemanes, los cuales fueron utilizados para construir una bodega, para la compra de polietileno (materia prima necesaria para deshidratar el limón), y para contratar trabajadores que habían quedado cesantes por el cierre de la empresa anterior, y ello les permitió contar desde el mismo inicio con personal capacitado.

Para asegurar una producción de materia prima suficiente se unieron varias comunidades (Espíritu Santo, Manzanotal, Marajuma), las cuales se han convertido en las principales proveedoras del limón fresco a la cooperativa. Dichas comunidades han desarrollado un intenso proceso de siembra de árboles de fruto, lo que a su vez ha tenido un impacto muy favorable en términos ambientales.<sup>20</sup> En conjunto, el primer año 60 micro, pequeños y medianos empresarios que abastecen a la cooperativa produjeron cerca de 4 000 quintales de limón fresco. El rango de producción individual oscilaba entre las 25 libras y los 100 quintales de limón, dependiendo de la cantidad de árboles sembrados en sus parcelas. Actualmente, los productores de la zona generan alrededor de 49 500 quintales de limón, producto de una expansión del área sembrada. Por su parte, la cooperativa ha incrementado su producción de 90 000 quintales en 1999 a 215 000 quintales en 2000.

Este aumento significativo del área sembrada de limón está íntimamente relacionado con la política de precios impulsada por la cooperativa, que compra a los productores locales (socios y no socios) a los precios prevalecientes en el mercado, los cuales en los últimos años se han elevado considerablemente.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> De acuerdo con un dirigente de la cooperativa, en los últimos años se han sembrado alrededor de 9 000 plantitas de limón anualmente.

<sup>21</sup> La producción de limón se ha convertido en la principal fuente de ingresos de la comunidad. De acuerdo con estimaciones gruesas, con el producto de 300 árboles de limón, las familias logran satisfacer sus necesidades básicas.

El limón deshidratado producido por la cooperativa es vendido localmente a las empresas comercializadoras, quienes se encargan posteriormente de exportarlo principalmente a los países árabes. En este punto es importante enumerar algunos de los problemas con que ha tropezado la cooperativa en la fase de comercialización del limón deshidratado, ya que durante los primeros años tuvieron malas experiencias. De acuerdo con el gerente general de la cooperativa, una empresa comercializadora se negó a recibirles el limón argumentando que le faltaba sol, lo cual les produjo pérdidas considerables. En otra ocasión, una empresa intentó aprovecharse de la cooperativa subvaluando el peso del limón deshidratado. Finalmente, la empresa con la que negociaron durante los primeros tres años terminó pagándoles un precio mucho más bajo que el establecido previamente.

ii) Los factores clave del éxito

1) Visión y manejo empresarial. Desde el mismo inicio, la cooperativa fue concebida como una empresa y por lo tanto fue administrada con el objetivo de acumular y obtener ganancias. Este factor ha sido importante en el éxito obtenido, ya que ha posibilitado administrarla bajo principios empresariales de costos y beneficios. Además, esta visión empresarial les ha permitido contar con un abastecimiento oportuno de limón deshidratado gracias a que la cooperativa compra el limón fresco a precios de mercado, sin importar que sean socios o no. Asimismo, el objetivo de acumulación ha obligado a la empresa a implementar un sistema administrativo y gerencial formal y bastante eficiente.

2) La estrategia de asociación entre la cooperativa y las comunidades aledañas. Un elemento central que explica el éxito de la cooperativa el Limón es su estrategia de asociación y cooperación con las comunidades aledañas, las cuales se han convertido en las principales proveedoras de la materia prima principal (el limón). La cooperación está basada tanto en incentivos materiales (el precio del limón es definido con base en el mercado y es igual para los socios y no socios), como en relaciones de solidaridad sustentadas en el objetivo común de procurar el bienestar general de las comunidades y sus miembros.

3) El conocimiento del mercado nacional e internacional del limón deshidratado. Entre los factores cruciales del éxito obtenido se cuenta el creciente conocimiento del mercado nacional, y particularmente internacional, del limón deshidratado. La asistencia de miembros de la cooperativa a la Feria de Anuga (Alemania), apoyados por la cooperación alemana (GTZ) y por la AGEXPRONT, les brindó una visión mucho más amplia del mercado de limón deshidratado (consumidores y precios externos), lo cual aumentó significativamente su poder de negociación con las empresas comercializadoras locales. De hecho, la asistencia a la feria les ayudó a darse cuenta de que existía un mercado amplio para su producto, el cual además era bien pagado. Desde entonces ellos negocian cada año con las empresas comercializadoras el precio del limón deshidratado con base en el precio internacional. Además, reciben el dinero al contado a la hora de la venta, la cual se realiza en las instalaciones de la cooperativa, evitándoles de esta manera invertir en bodegas de almacenamiento del producto.

4) El acceso a capital inicial y a crédito para expansión. En esta trayectoria ha sido esencial el acceso a financiamiento para el inicio de operaciones (120 000 quetzales de fondos alemanes), así como el acceso a un crédito con el apoyo estatal para expandir sus actividades. En efecto, luego de enterarse de las potencialidades que presentaba el mercado

internacional, la cooperativa decidió ampliar sus actividades para lo cual intentaron adquirir un préstamo con la banca comercial, y ello fue imposible dadas las exigencias de garantías hipotecarias hechas por los bancos. Debido a ello recurrieron al Ministerio de Economía, que en 1999 les ayudó a conseguir un préstamo de 2 500 000 quetzales del IICA, al 6% de interés a un plazo de 5 años.

5) El acompañamiento de algunas instituciones gremiales. Un factor adicional es el acompañamiento que han recibido de los gremios empresariales, particularmente de la AGEXPRONT, que no sólo les ha proporcionado capacitación adecuada, sino que también les ha ayudado a establecer contactos con la cooperación internacional. Por ejemplo, fue gracias a las gestiones de AGEXPRONT que miembros de la cooperativa pudieron asistir a la feria de Alemania. Otras instituciones que han acompañado y apoyado a la cooperativa son la Federación de Exportadores de Fruta (FEDEFRUT), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y la GTZ.

iii) Los elementos centrales de la estrategia para enfrentar la desaceleración económica y la creciente competencia internacional: La diversificación y el aumento de la eficiencia. Al igual que la mayor parte de las empresas del país, la cooperativa El Limón se ha visto afectada desde el año 2000 por el proceso de desaceleración económica así como por la adopción de medidas de política económica, sobre todo en el campo salarial y fiscal.<sup>22</sup> Además, en 2001 la producción de limón fue perjudicada por una prolongada sequía y en el plano internacional la cooperativa ha comenzado a sentir los efectos de una creciente competencia en el mercado nacional<sup>23</sup> e internacional del limón deshidratado.

Con el propósito de enfrentar la situación anterior, la cooperativa ha venido trabajando en una estrategia basada en dos pilares básicos. El primero y más importante es la diversificación de su producción de bienes y servicios. En este sentido, con el apoyo de AGEXPRONT y ONUDI están realizando experimentos para utilizar el limón que no cumple con los requerimientos de calidad internacionales (redondez y tamaño adecuado) en la elaboración de té frío y/o caliente. En esta misma línea están experimentando con la elaboración de té de diversas frutas. Por otra parte, tienen planificado comenzar a producir otros productos agrícolas como la pitaya, así como incursionar en la producción de iguanas y en el cultivo de la tilapia. Están pensando además desarrollar un lugar turístico en el área de la cooperativa (Agroturismo), mediante el cual se les mostraría a los turistas el cultivo y deshidratación del limón, el iguanario así como la fauna y flora de la zona. La cooperativa, con el apoyo de FEDEFRUT, de la cual es miembro, está estudiando estrategias de comercialización y de diversificación de estos nuevos productos y servicios.

El segundo elemento de la estrategia para manejar los problemas que enfrenta la cooperativa consiste en aumentar la eficiencia interna de la empresa. Para ello, se han visto en la

---

<sup>22</sup> Por ejemplo, las nuevas disposiciones fiscales requieren que la cooperativa les exija facturas a sus proveedores de limón, los cuales como se ha mencionado son micro y pequeños productores. De acuerdo con los entrevistados, esto representa un serio problema para la cooperativa, ya que los proveedores para no pagar impuestos prefieren vender el limón a quienes no les exigen factura.

<sup>23</sup> Cuando la cooperativa nació existían solamente tres empresas productoras de limón deshidratado. Ahora existen 7 de ellas.

necesidad de revisar la organización interna y de implantar un sistema de administración formal, integrado por un gerente general, un gerente administrativo y un perito contador.

## **b) La Forja Real**

i) Antecedentes. El segundo caso exitoso de competitividad seleccionado es el de la empresa Forja Real Sociedad Anónima, una empresa industrial especializada en la elaboración de artículos de aluminio y en hierro forjado, la cual, pese a no haber contado con ningún apoyo gubernamental ni internacional, ha logrado crecer y convertirse en una pequeña empresa eficiente, moderna y diversificada, con un importante potencial de expansión hacia el resto del mercado centroamericano.

El origen de la empresa se remonta a 1992, cuando su propietario, un ingeniero industrial, junto con un colaborador adicional y con un capital inicial provenientes de fondos propios de 300 quetzales (37.50 dólares) comenzó a fabricar productos de aluminio de uso médico (productos ortopédicos), los cuales eran ofrecidos por el propietario mediante un sistema de visitas a médicos, hospitales e instituciones de beneficencia que los demandaban. El volumen de ventas mensuales en esa época era de apenas 500 quetzales mensuales (62.50 dólares).

Luego de recibir un curso de capacitación sobre “La misión y visión de la empresa”, impartido por AGEXPRONT, el propietario comenzó a tener una perspectiva diferente de cómo manejar la empresa y de las posibilidades de diversificación en el área de los productos metálicos. En este sentido, decidió comenzar a producir artículos en hierro forjado —muebles de sala y comedor, adornos de diversos tipos—, los cuales son vendidos fundamentalmente en el mercado nacional a través de una red propia (actualmente cuenta con tres salas de venta) y de algunas de las principales cadenas de tiendas del país (Cemaco e Hiperpaiz).

Como resultado de la estrategia de diversificación implementada, la Forja Real se ha convertido en una pequeña empresa moderna y eficiente. Actualmente la empresa cuenta con 16 empleados y el volumen mensual de ventas es, en promedio, de alrededor de 80 000 de quetzales (10 000 dólares).

### ii) Los factores clave del éxito

1) Visión y manejo empresarial. Uno de los factores centrales que explican en buena medida el éxito de la Forja Real es el manejo empresarial realizado por su propietario, a quien su formación académica le ha permitido introducir eficientes sistemas de control de costos que incluyen un manejo financiero con base en el presupuesto y flujo de caja. Además, la empresa cuenta con un eficiente sistema gerencial y administrativo. Por otra parte, el propietario ha introducido un sistema de control de calidad que además de aumentar la eficiencia global de la empresa le ha permitido reducir costos.

2) La asistencia a ferias. Otro de los factores que han contribuido al desarrollo de la empresa es la asistencia a diferentes ferias, como la Expomueble, donde el propietario ha podido mostrar sus productos, hacer contactos con clientes potenciales e intercambiar información sobre mercados. De acuerdo con el propietario, la asistencia a ferias (que representa



una inversión importante) ha constituido hasta ahora uno de los principales vehículos para dar a conocer los productos de la empresa y para hacer negocios.

3) El acceso inicial a crédito para capital de trabajo. En los inicios de la empresa, cuando el propietario se dedicaba únicamente a la elaboración de productos de aluminio, una firma local le proporcionó la materia prima (el aluminio) a crédito, lo cual constituyó una ayuda importante en aquellos momentos. Es importante señalar que la concesión del crédito en especie se realizó a base de las relaciones de confianza y de amistad. Posteriormente, el propietario de la Forja Real estableció la política de realizar todas sus compras al contado, con lo cual, en su opinión, se evita el pago de intereses.

4) El apoyo de instituciones privadas. El otro factor explicativo del éxito de la Forja Real es, según su propietario, el apoyo recibido por las organizaciones gremiales del sector privado vinculadas a las MIPYME, particularmente AGEXPRONT y la FEPYME. Ambas instituciones le han proporcionado a la empresa capacitación y asesoría técnica y administrativa, la cual ha resultado sumamente útil para su desarrollo. Además, dichas instituciones le han aportado información sobre las ferias y le han ayudado a establecer contactos con posibles clientes.

iii) Los elementos centrales de la estrategia para enfrentar la desaceleración económica: Salir a vender a la calle y buscar nuevos mercados

Al igual que la cooperativa El Limón, la Forja Real ha sentido los efectos negativos de la desaceleración económica y de la aplicación de medidas de política económica. De acuerdo con el propietario, los principales problemas que ha afrontado la empresa son una disminución de la demanda de sus productos y una elevación de costos debido a las reformas fiscales y al incremento del salario mínimo. Como resultado, la empresa ha tenido que reducir su personal en un 11% (2 empleados).

Para enfrentar los problemas anteriores, el propietario de la empresa ha implementado una estrategia fundamentada en dos líneas de acción. La primera ha consistido en “salir a vender a la calle”, con el propósito de acercarse a los clientes. Si bien esta estrategia le ha significado costos adicionales, también le ha permitido hasta hoy mantener un volumen de ventas suficiente para cubrir sus costos.

La segunda línea de acción consiste en la expansión hacia el mercado centroamericano y de México. De acuerdo con el propietario, el objetivo estratégico en el mediano plazo es exportar a dichos mercados, para luego intentar penetrar el de los Estados Unidos. Para ello tiene previsto invertir en la asistencia a las ferias de muebles de la región para dar a conocer la empresa y sus productos e implementar nuevos procesos de producción que le permitan a la empresa reducir costos y ser más competitiva.

## 6. Conclusiones y recomendaciones

### a) Conclusiones

El análisis realizado en las páginas precedentes permite extraer una serie de conclusiones sobre la situación de la micro, pequeñas y medianas empresas en Guatemala. En primer lugar, y pese a las serias limitaciones de información estadística confiable y comparable que padece Guatemala, los datos provenientes de diferentes encuestas con cobertura nacional indican que las MIPYME constituyen la principal fuente de ocupación de la fuerza laboral del país. De acuerdo con el análisis realizado, en conjunto el sector de las MIPYME emplea a 2 de cada 3 ocupados, los cuales en su mayoría trabajan en establecimientos de entre 1 y 4 trabajadores.

En segundo lugar, la información disponible sugiere que la expansión de las MIPYME en los noventa se relaciona, en alguna medida, con un proceso de informalización de la economía registrado en dicho período, sobre todo en las zonas rurales del país. Esto es preocupante, ya que de confirmarse, el fenómeno estaría indicando que buena parte del empleo generado por las MIPYME es de baja calidad y de poca productividad. En este sentido, es necesario realizar estudios adicionales que permitan determinar el verdadero tamaño del sector así como su composición interna y sus posibilidades reales de crecimiento y acumulación.

En tercer lugar, el análisis realizado sobre la institucionalidad de apoyo a las MIPYME revela claramente que en los últimos años se ha avanzado significativamente en la construcción de una red institucional pública y privada de fomento al sector. Se constata además una mejor comunicación entre las instituciones y organizaciones públicas y privadas que trabajan con los MIPYME, si bien todavía persisten debilidades institucionales y de naturaleza técnica y financiera dentro de la institucionalidad estatal, particularmente en el Viceministerio de Desarrollo de las MIPYME, si bien se están haciendo esfuerzos para superarlas.

En cuarto lugar, el análisis sobre los principales obstáculos que enfrentan las MIPYME en Guatemala muestra que el principal problema para el desarrollo del sector es la ausencia de una política integral de fomento de las MIPYME, lo cual no sólo impide concentrar los esfuerzos y los recursos financieros y técnicos necesarios para superar esas trabas, sino que además imposibilita una coordinación adecuada dentro del sector público y entre éste y las instituciones privadas y la cooperación internacional que trabaja en el sector.

En quinto lugar, el análisis del entorno económico en el cual se desenvuelven las MIPYME sugiere que en la década de los noventa hubo avances importantes en la creación de un sistema de incentivos macroeconómico más favorable al desarrollo empresarial. Sin embargo, a partir de 2000, los potenciales efectos positivos de dicho entorno se han visto en parte contrarrestados por la creciente polarización y confrontación social y política y por el constante cambio de las reglas del juego, sobre todo en el ámbito fiscal. Asimismo, el análisis realizado indica que los problemas que tradicionalmente han afectado el desarrollo de las MIPYME siguen vigentes y algunos parecen haberse agravado, como es el caso del acceso al crédito y su alto costo, la competencia desleal y la falta de capacitación adecuada.

Finalmente, el análisis de los dos casos exitosos de competitividad revela que pese a las condiciones adversas en las que se desenvuelven las MIPYME, existen en Guatemala micro,

pequeñas y medianas empresas con amplias capacidades empresariales y con enormes potencialidades en términos de crecimiento y acumulación. No obstante, los casos estudiados también sugieren que para que las MIPYME sobrevivan, se desarrollen y se consoliden, se requieren ciertas condiciones, entre las que sobresalen el acceso a capital en sus diferentes formas (capital inicial, capital de trabajo, capital para ampliación); visión y mentalidad empresarial; conocimiento de técnicas administrativas, gerenciales y de manejo empresarial; capacitación técnica adecuada y oportuna y asesoría para el conocimiento de mercados en los que operan, así como un acompañamiento, al menos en las fases iniciales de la empresa, de instituciones privadas y/o públicas.

## **b) Recomendaciones**

A continuación se presentan las principales recomendaciones que surgen del análisis realizado sobre la situación de las MIPYME en Guatemala, así como de las lecciones aprendidas a partir de los dos casos exitosos de competitividad estudiados.

i) Definir e implementar una Política Nacional de Fomento a las MIPYME. Dicho esfuerzo debería ser liderado y coordinado por el Viceministerio de Desarrollo de las MIPYME, por lo que habría que proceder a fortalecerlo institucional y financieramente. Como un primer paso para la definición de la política nacional de fomento a las MIPYME, es imprescindible realizar una encuesta nacional sobre las micro, pequeñas y medianas empresas, destinada a cuantificar y caracterizar el sector. Un objetivo central de dicha encuesta debería ser determinar qué proporción de las MIPYME tiene potencialidades de crecimiento y acumulación. Además, se requiere efectuar una evaluación de los principales programas y políticas implementadas hasta la fecha, así como proceder a la elaboración de un inventario de las instituciones públicas y privadas que trabajan en el sector.

ii) Dada la importancia que para el desarrollo de las MIPYME asume la capacitación adecuada y oportuna, es necesario crear una institucionalidad que permita definir e implementar una Política Nacional de Capacitación así como coordinar las acciones que realizan en este campo las instituciones públicas y privadas. Para lograr tales propósitos deberían de crearse dos instancias de coordinación: una a nivel estatal, que podría asumir la forma de un Gabinete de Capacitación como el sugerido por el Ministerio de Trabajo; y otra instancia que aglutine al sector público, las organizaciones privadas y a la cooperación internacional. Ambas instancias deben ser consideradas complementarias y no excluyentes. Finalmente, es necesario que el gobierno realice un estudio exhaustivo sobre la demanda y la oferta de capacitación en el país.

iii) Con el propósito de avanzar en la solución del grave problema de la falta de acceso al crédito y su alto costo, es preciso consolidar la reforma del sistema financiero del país. Si bien esta medida por sí misma es insuficiente para solucionar el problema de acceso a recursos financieros por parte de las MIPYME, sí ayudará a generar una mayor competencia dentro de la banca y a elevar la eficiencia de dicho sector.

iv) Para proteger a las MIPYME de la competencia desleal así como reducir sus costos administrativos, es importante diseñar e implementar un sistema fiscal especial para el

sector, cuyo objetivo central debería ser facilitar a las micro, pequeñas y medianas empresas el pago de los impuestos.

v) Dada la crucial importancia que para el desarrollo de las MIPYME significa conocer los mercados en que operan, es necesario diseñar un sistema institucional de apoyo enfocado en el conocimiento y penetración de mercados.

### Anexo

#### **ALGUNAS NOTAS SOBRE LA METODOLOGÍA UTILIZADA PARA LA ELABORACIÓN DE LOS CUADROS SOBRE EL EMPLEO**

- \* Se utilizaron las siguientes fuentes de información:
  - Encuesta Sociodemográfica 1989 (INE).
  - Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares 1998-1999 (INE).
  - Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2000 (INE).
- \* Para poder comparar los datos de las encuestas, se filtraron los datos de acuerdo con la edad: se consideraron personas de 10 años y más, para las cuales existe información en las tres encuestas.
- \* La pregunta para tamaño de empresa en la ENCOVI 2000 no es comparable (desde la fuente) con las otras encuestas, por lo que se incluye con otra escala.
- \* Como ocupados independientes no agrícolas se entiende aquí a los ocupados (plenos y subempleados) en ramas de actividad no agrícolas, por cuenta propia con local y patrones.
- \* Las tasas de crecimiento anuales se calcularon utilizando la siguiente expresión como base:

$$\delta = \sqrt[n]{\frac{\lambda_n}{\lambda_0}} - 1$$

donde:

$\lambda_n$  = Valor al final del período

n = Número de unidades de tiempo

$\lambda_0$  = Valor al inicio del período

$\delta$  = Tasa de cambio constante

## BIBLIOGRAFÍA

- Arroyo, Jorge y Michael Nebelung (editores) (2002), *La micro y pequeña empresa en América Central. Realidad, mitos y retos*, San José-Guatemala, OIT-PROMICRO y GTZ-PROMOCAP.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000a), *Desarrollo empresarial y competitivo de las pequeñas y medianas empresas en Centroamérica y la República Dominicana* (LC/MEX/R.791, SEM 119/2), México, noviembre.
- \_\_\_\_\_ (2000b), *Estrategias y políticas de competitividad en Centroamérica. De la integración externa a la integración interna* (LC/MEX/L.447), México, noviembre.
- CIEN (Centro de Investigaciones Económicas Nacionales) (2001a), *Análisis de la Economía Informal en Guatemala*, Guatemala, septiembre.
- \_\_\_\_\_ (2001b), *Estimación de la Magnitud de la Economía Informal en Guatemala*, Guatemala, septiembre.
- \_\_\_\_\_ (2001c), *Análisis de la Economía Informal en Guatemala. Estudios de Casos: Entrevistas a Micro y Pequeños Empresarios*, Guatemala, septiembre.
- FUNDES (2001), *Análisis situacional de obstáculos legales y normativos de la PYME en su relación con el Estado en el área de capacitación técnica y administrativa y de educación para el trabajo*, Guatemala, mayo.
- \_\_\_\_\_ (2000), *Diagnóstico General. Relación Empresa-Estado. Un Punto de Partida para la Remoción de Obstáculos en Guatemala*, Programa Entorno, Guatemala.
- González, Carlos (2001), *Análisis situacional de obstáculos legales y normativos de la pequeña y mediana empresa en su relación con el Estado en el área financiera*, mayo.
- \_\_\_\_\_ (1998), “Una aproximación al entorno financiero de la microempresa en Guatemala”, *Estudios Sociales, IV Época*, No.60. URL/IIES.
- GTZ (Deutsche Gesellschaft für-Technische Zusammenarbeit) (Agencia de Cooperación Técnica Alemana) (1999), *La promoción a la micro, pequeña y mediana empresa en América Central. Instituciones, políticas e instrumentos de fomento en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua*, El Salvador.
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas) (1989), *Encuesta Socioeconómica*, Guatemala.
- \_\_\_\_\_ (2000), *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares (ENIGFAM) 1998-1999*, Guatemala.

- \_\_\_\_\_ (2001), *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2000 (ENCOVI)*, Guatemala, octubre.
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social (2001), “Política de Capacitación, Formación y Empleo”, mimeo, Guatemala, abril.
- MINUGUA (2000), *La situación de los compromisos relativos a la tierra en los Acuerdos de Paz*, Informe de Verificación, Guatemala, mayo.
- Segovia, Alexander (2002), “Transformación estructural y reformas económicas en El Salvador: El desempeño económico de los noventa y sus efectos en el crecimiento, la pobreza y la distribución del ingreso”, próximo a publicarse.
- \_\_\_\_\_ (1998), “Cambio estructural, políticas macroeconómicas y pobreza en El Salvador”, en Ganuza, Enrique, Lance Taylor y Samuel Morley (eds.), *Política Macroeconómica y Pobreza en América Latina y el Caribe*, Ediciones Mundi-Prensa. Madrid, España.
- Trejos, Juan Diego (2000), *La microempresa en Guatemala en la década de los noventa*, Viceministerio de Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa, Instituto Nacional de Estadísticas, GTZ7PROMOCAP, IDIES/URL, PROMICRO-OIT, San José, Costa Rica.
- Valenzuela, María Luisa e Inés Solares (1998), “Los sistemas financieros de la microempresa: Una alternativa para su análisis”, *Estudios Sociales, IV Época*, No. 60, URL/IIES.
- Von Hoegen, Miguel (2002b), “Tres retos para la inclusión en Guatemala: La inversión pública, la educación formal y el empleo en el sector formal”, *Estudios Sociales, IV Época*, No. 64. URL/IIES.
- \_\_\_\_\_ (2000a), *Algunas características de las micro y pequeñas empresas apoyadas por ONG en Guatemala*, URL:IDIES, Serie Económica, Proyecto Centroamericano de Apoyo a Programas de Microempresas (PROMICRO-OIT).





## **CAPÍTULO V**

### **HONDURAS: COMPETITIVIDAD DE LAS MIPYME**

*Frans Kerkhoff*



## 1. INTRODUCCIÓN

A pesar de las diferentes iniciativas de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME) de Honduras, es evidente que estos esfuerzos no están claramente vinculados a un marco de políticas de desarrollo del país en general ni a la competitividad del sector empresarial en particular. Los programas de promoción se han caracterizado por su aislamiento de las políticas económicas y productivas, y de la gran empresa. Además, se han orientado hacia la problemática de las empresas como unidades de producción aisladas, su planta, sus recursos humanos y financieros, entre otros, sin atender el entorno institucional, el funcionamiento de los mercados y el marco político.

El objetivo principal del presente estudio es aportar elementos para la formulación de políticas y estrategias que promuevan las MIPYME no agrícolas,<sup>1</sup> apoyándose en el concepto del análisis sistémico de la competitividad de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que considere los niveles meta, macro, meso y micro.<sup>2</sup> Este esquema facilita la distinción y el examen del tipo de políticas, instrumentos y programas implementados en función de la competitividad de las MIPYME, así como la definición de nuevas propuestas para el corto, mediano y largo plazo.

Previo a la presentación y discusión de propuestas de las políticas de promoción para cada nivel, se hace un análisis de las políticas y acciones diseñadas y ejecutadas hasta la fecha. Asimismo, se presentan dos casos exitosos de empresas, asociaciones empresariales o programas, a fin de obtener algunas lecciones que servirán para afinar las propuestas en términos de una posible reproducción en intervenciones futuras.

Cabe aclarar sobre el objeto de este trabajo que no existen criterios de aceptación general sobre la definición de las MIPYME. Varios autores e instituciones se basan en un principio meramente cuantitativo para diferenciar estas empresas, utilizando como único indicador el número de trabajadores. Ni los gobiernos pasados ni el sector empresarial han aplicado definiciones establecidas por efecto de un proceso de concertación.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> En el objeto de estudio de este trabajo se incluyen las actividades económicas de la agroindustria.

<sup>2</sup> Se define el nivel meta por factores socioculturales, valores fundamentales, político-económicos de desarrollo. El nivel macro hace referencia a las políticas económicas: fiscales, impositivas, monetarias y comerciales. El nivel meso se describe en términos institucionales: el entorno de apoyo, como políticas industriales y tecnológicas por sectores, infraestructura física e institucional, funcionamiento de mercados; y el nivel micro analiza la situación en el nivel de la planta de las empresas, el enfoque empresarial, capacidades, tecnologías de innovación, etc.

<sup>3</sup> Es importante mencionar que en la nueva ley de las organizaciones privadas de desarrollo (OPD) financieras se define la microempresa como unidad productiva con un máximo de cinco empleados remunerados, y a la pequeña empresa con seis a 45 empleados remunerados (Decreto 229-2000, artículo 4). Por otra parte, dentro de la Comisión Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (CONAMIPYME) se ha intentado la conceptualización de las MIPYME, sin que hasta el presente se hayan obtenido resultados concretos.

Por supuesto, el mencionado criterio es muy limitado, ya que no incluye características de este segmento empresarial como el nivel de desarrollo y el nivel tecnológico, aspectos que lo identifican y distinguen de las llamadas grandes empresas. Una dificultad para este último criterio es su carácter cualitativo que choca con el obstáculo de medir y establecer rangos de calificaciones. En este estudio se hace una distinción de los establecimientos basándose en el nivel tecnológico. Las unidades productivas de tipo autoempleo y microempresas de subsistencia son consideradas aparte de las empresas con potencial de crecimiento, que se caracterizan por contar con cierto grado de división del trabajo, orientación hacia el mercado, conocimiento específico de sus productos o servicios, acumulación de capital, entre otros. Otro argumento a favor de esta división es el fenómeno de las barreras de acceso a la actividad económica, ya que el segmento de subsistencia tiene bajas o nulas barreras de entrada, no requiere de mucha inversión, además de concentrar la mano de obra residual y de bajos salarios. Se distingue entre estos dos tipos de empresas por el apoyo que requieren de acuerdo con sus necesidades económicas y por las políticas de desarrollo que se pueden implementar.

El capítulo se inicia con una breve descripción de la situación actual de las MIPYME en Honduras y su incidencia en la población económicamente activa (PEA), así como su contribución en el producto interno bruto (PIB) y en las exportaciones. Luego, se hace un análisis de los efectos de los Programas de Ajustes Estructurales (PAE), en virtud de que, a partir del decenio de 1990 se registró una clara expansión de estas empresas, sobre todo de las de subsistencia, fenómeno asociado a la creciente pobreza, y a la aplicación de los mismos PAE.

Luego se pasa a evaluar la situación actual y su probable evolución futura, analizando las implicaciones del proceso de globalización: sus oportunidades, amenazas y problemas para la inserción de las MIPYME en los mercados internacionales.

A continuación, se aborda el tema principal de este trabajo, es decir, las políticas y prácticas de la promoción de las MIPYME. Por último, se exponen los dos casos exitosos de fomento a las MIPYME y se presentan propuestas de políticas en cada uno de los niveles.

## **2. SITUACIÓN GENERAL DE LAS MIPYME Y COMPETITIVIDAD DEL SECTOR**

### **A. DESEMPEÑO RECIENTE**

Según las últimas cifras de CID/Gallup (2000), se contabilizaban 257 422 micro y pequeñas empresas en Honduras, que se caracterizaban como unidades productivas de hasta 50 empleados. En términos económicos, la empresa comercial —incluyendo restaurantes y pequeños hoteles— representaba dos tercios del total, y seguían en orden de importancia los establecimientos manufactureros (incluyendo agroindustria) con una presencia del 25%. En cuanto al tamaño de la planta, se advierte un claro predominio de los establecimientos de autoempleo o con un empleado (74.4% del total). Ampliando este segmento a las microempresas (de hasta 10 empleados), se suma 98%. A su vez, la pequeña empresa —de 11 hasta 50 trabajadores— registra una presencia muy limitada en términos numéricos (2%).

La distribución de las unidades de la rama manufacturera, de acuerdo con el tamaño y tipo, muestra el mismo patrón del segmento total de las MIPYME. Las actividades económicas que sobresalen en este sector son sastrerías y textiles, zapaterías e industria de cuero y madera y muebles (Rodezno, 2000).

Con respecto a la participación de las micro y pequeñas empresas (MYPE) en términos de empleo, el total de los dueños y trabajadores de este segmento como porción de la PEA alcanza alrededor del 28% (CID/Gallup, 2000).

Sobre la mediana empresa hay poca información, y la disponible es muy global, desactualizada y no congruente con las definiciones de las MIPYME del estudio CID/Gallup. El único trabajo específico encontrado define la mediana empresa como aquella que cuenta con un mínimo de 20 empleados y un máximo de 150 empleados, categoría que comprende 1 578 unidades (Bulnes, 1996). Según este autor, las actividades económicas de la mediana empresa abarcan la producción de alimentos, bebida y tabaco, textil y confección, madera y muebles, metalmecánica y químicos, caucho y plásticos.

En este contexto, la falta de información actual, precisa, detallada y procesada consistentemente es una de las primeras debilidades en la formulación de políticas adecuadas para la promoción de las MIPYME.

En relación con los mercados internacionales, las microempresas no exportan su producción, ya que se enfocan a satisfacer la demanda interna. Apenas 1% de las pequeñas empresas venden en el mercado externo (CID/Gallup, 2000). Por lo que se refiere a la exportación indirecta, no existen datos sistematizados sobre productos que la MYPE vendan a firmas exportadoras. Se sabe que la mediana empresa exporta parte de su producción, aunque no se dispone de información desagregada al respecto.

A raíz de que existen programas de incentivos a las exportaciones —las Zonas Libres (ZOLI), los Regímenes de Importación Temporal (RIT) y las Zonas Industriales de Procesamiento para Exportaciones (ZIP)—, es válido suponer que las pequeñas y medianas empresas habrían realizado exportaciones indirectas, pero no hay evidencias empíricas que sustenten dicho fenómeno (Altenburg y Nuhn, 1995).

Por consiguiente, en cuanto a las exportaciones, la competitividad internacional de las MIPYME ha sido insignificante. En cambio, constituyen un segmento poblacional y empresarial muy importante en términos de empleo, aunque por su nivel tecnológico rudimentario, su productividad general baja y su presencia primordial en actividades comerciales, no han tenido un papel determinante en la producción nacional y mucho menos en la generación de divisas.

## **B. LOS EFECTOS DE LOS PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL (PAE) PARA LAS MIPYME**

Los programas de ajuste estructural han cambiado drásticamente el rumbo de las economías en desarrollo, como es el caso de Honduras. Uno de los objetivos principales de los programas de ajuste era abandonar las políticas de sustitución de importaciones e iniciar un proceso de apertura de las economías para promover su competitividad. La apertura también implica un proceso de desgravación arancelaria, situación que ha afectado a ciertos sectores económicos, en particular a las MIPYME, en vista de que no estaban preparadas para modernizarse en el mediano plazo, y mucho menos en el corto plazo. La falta de una reconversión industrial en Honduras se constata al revisar las actividades económicas en las que se concentran las MIPYME —producción de calzado, panadería y ropa—, rubros caracterizados por una alta competencia (sobre todo con las grandes empresas) y producción masiva.

Pese a la aplicación de los PAE, Honduras no logró cambiar su estructura productiva. En cambio, las MIPYME de Costa Rica se vieron obligadas a especializarse en una producción más individualizada, dejando la producción en masa para la industria grande (Altenburg y Nuhn, 1995).

La devaluación fuerte y drástica del lempira, otro elemento del PAE, ejerció un efecto positivo en el sentido de que los productos finales importados se encarecieron sustancialmente y Honduras en general se volvió un país más competitivo. No obstante, cabe mencionar que precisamente por la desgravación arancelaria, esta ventaja resultó prácticamente neutralizada y eliminada. Por otro lado, las principales actividades de las MIPYME (calzado, confección y textil, entre otros) requieren de insumos de origen importado,<sup>4</sup> lo que incrementa sus costos de producción. Asimismo, pese a que con la devaluación las exportaciones se volvieron más competitivas, esta situación no se reflejó en las MIPYME, a raíz de que este sector prácticamente no exporta.

Otro aspecto importante de la implementación de los PAE fue la eliminación de los subsidios a las exportaciones, medida que perjudicó a las empresas grandes. Sin embargo, en las

---

<sup>4</sup> Botones, colorantes, tela, etc.

MIPYME esta disposición no generó efecto desfavorable alguno, sino que provocó un mejoramiento relativo de su competitividad.

La eliminación de algunos subsidios —al consumo de energía eléctrica y otros servicios públicos— redundó en un aumento de los costos de producción, afectando la rentabilidad y competitividad en general. Hasta el presente, los costos de transporte y de la energía eléctrica son muy elevados. Además, las tarifas de energía eléctrica para el sector empresarial son superiores a los que pagan los consumidores residenciales, lo que implica básicamente una política de *cross-subsidizing* que recorta la competitividad del sector empresarial.

La liberalización de los mercados financieros elevó los costos crediticios, y ello determinó que se canalizaran recursos al consumo y los servicios en detrimento de la industria de pequeña escala.

Honduras inició 40 años atrás su proceso de industrialización mediante la sustitución de las importaciones, con el objetivo de diversificar la producción interna y luego procedió de igual manera con las exportaciones de bienes. No obstante, en la actualidad, el 60% de las exportaciones totales de bienes corresponden a los productos agrícolas y mineros no procesados. Tampoco la puesta en práctica de los PAE ha contribuido sustancialmente a una diversificación de las exportaciones; de hecho, sólo se observa un cambio a favor de algunos productos no tradicionales, como el melón, la piña, el camarón. Asimismo, se registra un cambio notable, aunque no en términos de una diversificación, surgido con la industria de la maquila textil (Alonso, 2001).

Los PAE contemplan la promoción de los parques industriales a fin de compensar el sesgo antiexportador de los modelos económicos anteriores y ofrecer buenas condiciones para la inversión privada, dado que en gran parte se suspenden en éstos los mecanismos de regulación imperantes en el resto de la economía. Ahora bien, las empresas que exportan bajo los regímenes RIT, ZIP y ZOLI no son pequeñas ni medianas, sino que en general tienen un número de empleados que se sitúa muy por encima del promedio de la mediana empresa. Actualmente, las micro y las pequeñas empresas apenas desempeñan un papel indirecto en la maquila.

Pese a que los PAE suponían una desregulación y simplificación en cuanto a permisos, solicitudes y otros trámites, hasta el presente los trámites son engorrosos, sobre todo para los pequeños y medianos empresarios, ya que las microempresas en su mayoría se ubican al margen de la ley y no cumplen en su totalidad con los procesos de formalización y registro.

La crisis económica de los años noventa mostró que hay una diferencia entre el comportamiento y desarrollo de las microempresas de subsistencia y aquéllas con cierta acumulación de capital, división de trabajo, etc. A raíz de que sus barreras de entrada son muy bajas, la primera categoría creció significativamente en términos numéricos, es decir, hubo un flujo de desocupados hacia este segmento, en especial de las actividades económicas de calzado y corte y confección, que requieren poca inversión en tecnología. La oferta de ese tipo de empresas se expandió sin una demanda correspondiente, por lo cual su situación económica tendió al deterioro. Este fenómeno confirma la tesis de que las microempresas en su mayoría son resultado de la pobreza y no su solución. Por otro lado, la crisis económica generó una disminución del número de empresas de la segunda categoría, que no funcionan como una malla o protector

social, sino como unidades productivas que generan riqueza y si desaparecen no hay oportunidades en el mercado.<sup>5</sup> (Rodezno, 2000). Por lo tanto, para el combate estructural a la pobreza, la promoción de este último rubro de empresas sí puede tener su efecto acelerador del crecimiento económico.

En suma, los PAE han afectado más a las MIPYME y su composición interna como segmento que a las grandes empresas. En consecuencia, el crecimiento de la contribución del sector manufacturero al PIB —de 15% en 1990 a 19% en 1998— (Alonso, 2001) se debe atribuir mayoritariamente a la gran empresa. Esto demuestra que las MIPYME aún no son capaces de aprovechar la apertura de los mercados y la reestructuración de la economía nacional.

### **C. LAS IMPLICACIONES DE LA GLOBALIZACIÓN PARA LAS MIPYME**

Las condiciones económicas actuales en Honduras, también para las MIPYME, dependen del proceso de globalización. Las medidas de política se orientan por un modelo económico neoclásico en el que se sostiene la eliminación del paternalismo del Estado y se argumenta que la producción y distribución económica se rigen por las fuerzas de los mercados, supuestamente perfectos. La cuestión de fondo no es si los mercados funcionan o no perfectamente, sino que se trata de analizar brevemente el entorno económico de las MIPYME hondureñas, tomando en cuenta el efecto sobre su capacidad competitiva.

Como ya se dijo, la estructura industrial no ha variado fundamentalmente a raíz de la implementación de los PAE, lo que acrecienta la vulnerabilidad de Honduras frente a los mercados más exigentes, cambiantes y concentrados. Se ha comprobado que la competitividad internacional de América Latina se ha concentrado en pocos países, pocos sectores y pocas empresas. En el caso de Honduras, este fenómeno se refleja en la maquila textil. Otra característica de la globalización es que modifica el balance relativo entre los tres agentes promotores de la industrialización y el desarrollo económico: la empresa nacional, la empresa transnacional y las empresas estatales. A causa de las privatizaciones y de la pérdida de peso relativo de las empresas nacionales, en apariencia la conversión industrial se basará principalmente en las empresas transnacionales, proceso que en Honduras se encuentra atrasado en comparación con otros países de la región, lo que se ilustra con las cifras de la inversión extranjera directa (IED). Respecto de otros países en desarrollo, Honduras no presenta un récord favorable de la IED, que sólo representa 9% de la formación de capital, mientras que en la región centroamericana y el Caribe alcanza 16%. Las inversiones extranjeras directas en Honduras se ubican en cuatro sectores principales: manufacturero (maquila), comercio, hoteles y restaurantes, minas y excavación, y agrícola y pesca. En estas áreas las MIPYME registran actividad, por lo cual se resienten de la falta de acumulación de capital.

Los tratados internacionales de libre comercio constituyen otro tema relacionado con la competitividad en el proceso de la globalización. La industria nacional ha sido afectada por la desgravación arancelaria pactada en las negociaciones y resoluciones de la Organización Mundial

---

<sup>5</sup> En este sentido, se puede considerar el decrecimiento de las empresas de subsistencia y el crecimiento de las empresas de acumulación de capital, como un indicador de crecimiento económico.



del Comercio (OMC) y en los tratados internacionales específicos. Dichas negociaciones se están realizando en respuesta a la creciente apertura de los mercados del continente americano, sobre todo en preparación del establecimiento del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en 2005. En este contexto, la negociación de algunos tratados de libre comercio (CA-3, Cuenca de Caribe, etc.) no se enmarca dentro de una estrategia de desarrollo nacional y regional que eliminara los sesgos antiexportadores prevalecientes. Tampoco se contemplan elementos de fomento de la producción (en general y por sector) ni se generan condiciones favorables para las inversiones, la producción y el crecimiento de más y diversas exportaciones. Si bien se han emprendido importantes esfuerzos de negociación, los tratados están aislados del desempeño económico de los diversos sectores productivos y no han sido acompañados de análisis exhaustivos de posibilidades de desarrollo de exportaciones ni de actividades de promoción de exportaciones, como la organización de misiones comerciales, la participación en ferias internacionales, la provisión de información de precios, productos y mercados, entre otras. (Alonso, 2001).

Más del 60% de las importaciones pagan actualmente derechos arancelarios de 1% o menos (Walker y Medina, 2000), por efecto directo de la apertura de las fronteras comerciales que permite la entrada de productos que compiten con los de la industria nacional. Los sectores principales de las MIPYME —el calzado y la agroindustria— están y estarán expuestos a la competencia internacional, y van a tener que adaptarse a la brevedad para evitar que las arrastren las importaciones más competitivas.

Otro sector de las MIPYME amenazado por los efectos irreversibles de la globalización es el de la industria de corte y confección. El desmantelamiento del Acuerdo Multifibras a partir de 2005 define el rumbo de la competitividad de este sector. Este acuerdo regula las exportaciones de textiles y prendas de vestir de los países en desarrollo hacia los desarrollados por medio de un sistema de cuotas que ha favorecido a Honduras para el establecimiento de su industria maquiladora. Con la eliminación de esta protección legal, no sólo se pierde la atracción de sus maquiladoras como mecanismo principal de exportación; también se incrementará la competencia de los productos asiáticos importados, cuya principal característica es el bajo costo de la mano de obra, que abarata sus precios. Una consecuencia negativa de corto plazo de la apertura comercial es que puede fomentar más la tendencia a una desindustrialización de las exportaciones. La participación del sector manufacturero en las exportaciones era en 1990 del 40%, y en 1998 había descendido 22%, antes de los efectos desastrosos del huracán Mitch.

A Honduras le favorece haber sido exceptuado de la obligación de eliminar los subsidios a las exportaciones en general a partir de 2003, según los acuerdos de la OMC al respecto. Esta exención podría aprovecharse en los próximos años como mecanismo para la atracción de inversiones dado que en la región de Centroamérica y el Caribe únicamente Honduras, Nicaragua y Haití gozarán de ese beneficio.<sup>6</sup> Sin embargo, ello requiere que el país cambie su visión de desarrollo industrial y exportador: exportaciones de materias primas y salarios bajos son

---

<sup>6</sup> Este beneficio se debe al criterio de calificación de países que tienen un ingreso por habitante máximo de 1 000 dólares anuales.

insuficientes para asegurar la competitividad internacional en el mediano y largo plazo.<sup>7</sup> Honduras tendrá que desarrollar una estrategia de desarrollo basándose en mayor valor agregado a sus productos.

---

<sup>7</sup> Ilustrativa en este sentido es la situación de muchos productos lácteos del departamento de Olancho: exportadores salvadoreños llevan estos productos a su país, los procesan, los empacan y los exportan a los Estados Unidos, dejando a Honduras fuera del mercado internacional.

### **3. COMPETITIVIDAD SISTÉMICA DE LAS MIPYME EN HONDURAS: LOGROS Y OBSTÁCULOS**

El análisis de la situación actual de la competitividad de las MIPYME y la propuesta de estrategias y políticas de apoyo se realiza desde cuatro niveles conceptuales.

#### **A. NIVEL META**

Las MIPYME cumplen una función fundamental en la subsistencia y desarrollo del país. No obstante, esta situación se ha modificado en el transcurso de las últimas décadas del siglo pasado: el sector pasó de representar un mecanismo de supervivencia a la pobreza a ser un segmento empresarial de combate a la pobreza. En el esquema anterior, vigente en los años setenta y ochenta, no se le asignaba mucha importancia a la formulación de estrategias y políticas de desarrollo que incluyeran a las MIPYME. En el análisis institucional de nivel meso existieron iniciativas gubernamentales, pero estructuradas en el marco de la tradición política, en la cual el Estado, además de un agente, era actor en la generación de la producción. Esta visión política cambió drásticamente bajo la influencia de las instituciones de financiamiento internacional, sobre todo con el gobierno del Presidente Rafael Leonardo Callejas (1990-1994). El modelo económico, la visión sobre la función del Estado y, por consiguiente, del sector privado, se orientaron hacia la concepción económica neoliberal, cuyas características primordiales se resumen a continuación:

- 1) Reducción del tamaño y del papel del Estado en la vida económica;
- 2) Cambio del modelo de la sustitución de importaciones hacia la promoción de las exportaciones;
- 3) Diversificación de las exportaciones y apertura comercial, promoción de los mercados libres;
- 4) Desregulación y, sobre todo,
- 5) Enfoque en la estabilización macroeconómica.

A partir de este período, las MIPYME también comenzaron a recibir una atención institucional del gobierno, pero en contraste con iniciativas anteriores (por ejemplo, el Centro de Desarrollo Industrial, CDI), las medidas se adoptaron como parte de las políticas de ajuste. Así, dentro del Fondo Hondureño de la Inversión Social (FHIS) se creó el Programa de Apoyo al Sector Informal (PASI), cuyos objetivos iniciales eran fortalecer la intermediación financiera por medio de las Organizaciones Privadas de Desarrollo (OPD), con tasas de interés y otras condiciones de mercado.

Con la adopción del nuevo paradigma económico, también se requería un cambio en la mentalidad de los hondureños en el campo político cultural. En lugar de mantener una dependencia de la planificación y del apoyo estatal, se aplicó una terapia de choque para ajustar la economía hondureña, basándose en las fuerzas del mercado. Hasta el presente existen indicios de que no se ha realizado una reforma integral del sistema educativo, ya que todavía predomina la educación escolar enciclopedista y falta una orientación técnico-vocacional, es decir, una formación de los recursos humanos que satisfaga las necesidades y la demanda de los mercados nacionales e internacionales.<sup>8</sup> Por consiguiente, tampoco existen vínculos institucionales entre el sector empresarial y los institutos educativos. El crecimiento del sector empresarial depende en gran medida del desarrollo y transferencia de conocimientos,<sup>9</sup> y en Honduras el sector educativo técnico y universitario está aislado de las actividades empresariales. En tiempos de globalización, un reto para los empresarios es la búsqueda y mantenimiento de mercados para sus productos, y ello requiere insumos del sector educativo y académico. Tampoco se ha diseñado una estrategia y una política de innovación y tecnologías apropiadas para las MIPYME. Lo que sí existe son iniciativas aisladas, no coordinadas y muchas veces surgidas de la cooperación internacional.<sup>10</sup>

Pese a la presencia marginal de las MIPYME en los programas de desarrollo de los gobiernos anteriores y a la falta de una estrategia tecnológica, carencias acentuadas por el paso devastador del huracán Mitch en octubre de 1998, se inició un proceso de reforma del planteamiento de desarrollo del país dentro del marco de la recuperación y transformación nacional, en el que se hace mención explícita de las MIPYME. Por el efecto destructivo del huracán hubo mucha desinversión productiva y, por lo tanto, un flujo de puestos de trabajo formal hacia el trabajo informal, que se reflejó en un aumento de las MIPYME, sobre todo en el segmento de los trabajadores por cuenta propia y microempresas de tipo supervivencia. Este fenómeno obligó al gobierno y la sociedad civil a incluir a las MIPYME en la Estrategia de la Reducción de la Pobreza (ERP) (Gobierno de Honduras, 2001). Elementos clave de la estrategia son orientarse a sectores con ventajas competitivas, como la agroindustria y la promoción de los *clusters* de madera y del turismo. Además, se promoverán “...encadenamientos productivos entre industrias de ensamble ligero y empresas no maquiladoras, incluyendo pequeñas empresas.” (Gobierno de Honduras, 2001).

Por otra parte, en el proceso de modernización y descentralización del Estado se critica el papel anterior del gobierno, que se dedicaba a actividades “...como provisión de servicios básicos, comercialización de productos y asumir riesgos en actividades productivas en apoyo al sector empresarial” (Gobierno de Honduras, 2001). Hoy día se considera que estas funciones son más apropiadas para el sector privado. La modernización del Estado, como parte del cambio

---

<sup>8</sup> La productividad promedio del trabajador hondureño es una de las más bajas de América Latina (aproximadamente el 40% del promedio del continente). Esto se explica tanto por su calificación limitada, como por la baja calidad de los puestos de trabajo (nivel tecnológico) (Gobierno de Honduras, 2001).

<sup>9</sup> Es sabido que para los países desarrollados el fundamento de su desarrollo industrial y de su crecimiento económico se basa en una estrategia tecnológica, lo que implica, entre otros, el *fine-tuning* entre las necesidades de los sectores productivos y la oferta de los centros de investigación, laboratorios, universidades, instancias de formación, etc.

<sup>10</sup> Por ejemplo, el establecimiento de una escuela de formación técnica para productos de cerámica en El Porvenir, Siguatepeque, financiada por JICA, cuyos componentes principales eran la asistencia técnica de expertos japoneses y los cursos de capacitación.

político-cultural, se ha impulsado a través de un programa de reforma a la administración pública, en el que se propone, entre otros objetivos, privatizar ciertos servicios públicos. En este contexto se observa, por ejemplo, la reciente creación de microempresas de limpieza de áreas urbanas, microempresas de construcción y mantenimiento de carreteras, etc.

En resumen, el papel de las MIPYME en los programas de desarrollo nacional se ha destacado más en los últimos años y el actual gobierno ha incluido la promoción de las MIPYME en su agenda, lo que podría significar un paso adelante en el desarrollo de este segmento productivo.

## **B. NIVEL MACRO**

La competitividad de las MIPYME depende en gran parte —igual que el resto de la economía— de un entorno macroeconómico favorable, en el que las tasas de cambio, de interés, de inflación, etc., no impidan el funcionamiento “perfecto” de los mercados de insumos, bienes, productos y servicios. Las imperfecciones provocan límites a la competitividad de la economía en general y de las MIPYME en particular.

En el análisis macro de la competitividad de las MIPYME se identifica la intervención de las políticas económicas (o productivas), que se dividen en dos categorías principales: políticas fiscales y políticas monetarias. Las políticas fiscales contemplan la política presupuestaria, que establece los gastos e ingresos del Estado (lo que incluye también políticas comerciales), así como el déficit fiscal (y la forma de financiarlo). A su vez, las políticas monetarias abarcan las políticas cambiarias (tasas de cambio) y las financieras (desregulación, reformas al sistema financiero, tasas de interés, etc.).

El diseño de estas políticas económicas en Honduras se orienta hacia el cumplimiento de los programas económicos en concertación estricta con el Fondo Monetario Internacional (FMI), siguiendo el criterio de la estabilización de la economía a través de la reducción de los déficit internos (déficit fiscal e inflación) y externo (balanza de pagos y tasas de cambio). Estas medidas han tenido efectos positivos y negativos para la economía hondureña; sin embargo, para los fines de este estudio se presenta a continuación un análisis de dichos efectos en el segmento de las MIPYME.

Aunque el proceso de ajuste estructural se había iniciado en los años ochenta, con la aprobación de la Ley de Reordenamiento Estructural de la Economía (Decreto N° 18-90), se definió más claramente la importancia de la estabilización macroeconómica como condición básica para un ambiente competitivo. Otra ley en función de la promoción de la competitividad del país es el Decreto No. 131-98 (Ley de Estímulo a la Producción, a la Competitividad y Apoyo al Desarrollo Humano). A continuación se presentan las áreas principales de estas leyes y políticas de nivel macro y se analiza su impacto para las MIPYME.

### **a) Área fiscal**

A través de estas leyes se inició el proceso de simplificación y modernización del sistema impositivo, que se constituiría en un incentivo para aumentar las inversiones. Así, por medio del Decreto N° 131-98 y sus reformas se logró una reducción de la tasa marginal general del impuesto sobre la renta, de 42% a 25%, así como una ampliación del tramo exento para personas naturales; además, las utilidades hasta un máximo de 200 000 lempiras pagan solamente el 15%. Ahora bien, estas excepciones no favorecen directamente al segmento de las MIPYME, ya que éstas no pagan estos impuestos y el nivel fijado para la exención de pago no afecta a la pequeña y mediana empresa registrada en el sistema tributario. En suma, el incentivo (la reducción de la tasa general) para las empresas formales es igual para una empresa grande o pequeña. Lo que no se ha considerado es imponer un sistema tributario diferido, es decir, aplicar tasas de impuestos por escalas o rubros, según nivel de utilidades. Obviamente, esto iría en contra de la propuesta de la simplificación del sistema impositivo, y es improbable que el aparato estatal tenga la capacidad material de implementar un sistema progresivo de impuestos.

La tasa de impuestos sobre ventas pasó de 7% a 12%, y ello repercutió en un aumento de los costos de los insumos y los productos terminados, con un mayor peso para las MIPYME, que en la mayoría de los casos se limitan a trasladar este diferencial a los consumidores, en detrimento de su competitividad. Otra disposición de esta ley establece la reducción de los impuestos a las exportaciones, lo que beneficia primordialmente a las grandes empresas exportadoras. De hecho, el efecto solamente se aplica a ciertos rubros generalmente no atendidos por las MIPYME (por ejemplo, el bananero).

En cuanto al déficit fiscal, éste no ha sido controlado, lo que impide evitar tasas de inflación muy altas con efectos negativos para la iniciativa privada. De hecho, la tasa de inflación ha fluctuado entre 5% y casi 35% entre 1992 y 1999 (Walker y Medina, 2000). Dado que las MIPYME prácticamente no exportan, este segmento padece más las altas tasas de inflación que la gran empresa. No obstante, en la actualidad es un avance positivo que la tasa de inflación se encuentre por debajo de los 10 puntos porcentuales. En este sentido, también destacan los logros en el programa de fortalecimiento de la gerencia pública mediante la modernización de los procesos presupuestarios, tributarios y del sistema de información, así como el inicio de acciones y programas que procuran una mayor eficiencia y eficacia en la asignación del gasto público.

### **b) Área comercial <sup>11</sup>**

La dramática situación de la deuda externa obligó a diseñar una política comercial con el enfoque de atraer industrias para promover la exportación. Así, se determinó la facilitación de zonas libres y parques industriales por medio de la Ley de Regímenes de Importación Temporal (RIT), Ley de Zonas Libres (ZOLI) y la Ley de las Zonas Industriales para el Procesamiento de las Exportaciones (ZIP)

---

<sup>11</sup> En términos conceptuales, forma parte de la política fiscal, pero por razones obvias relacionadas con el tema de la competitividad se le dedica una sección específica.

Según el Director de los Regímenes Especiales de la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI), estos regímenes básicamente se dirigen a las grandes y algunas medianas empresas. Hasta la fecha no se han registrado pequeñas empresas.<sup>12</sup> Según Walker (Altenburg y Nuhn, 1995), las empresas de las maquiladoras emplean a un promedio de 466 trabajadores en ZIP, 429 en ZOLI y 255 en RIT; por consiguiente, el promedio general es de 393 puestos de trabajo. Las maquiladoras, por ende, no abarcan al segmento de las micro, pequeñas y medianas empresas, definido por contar con un máximo de 150 trabajadores. En realidad, la incidencia de las MIPYME se observa en las industrias conexas a la maquila.

La creación de estos incentivos para la producción exportable tiene como objetivo otorgar a las empresas integrantes algunas ventajas tributarias, pero en la práctica estos regímenes se convierten en una política discriminatoria hacia las empresas que no los gozan. Luego, las empresas que no tienen acceso a exoneraciones impositivas enfrentan niveles de costos relativamente más altos y se vuelven menos competitivas. Una de las condiciones para ser considerado candidato a ingresar en estos regímenes exige llevar a cabo un estudio técnico-financiero, lo que ha constituido una barrera para muchas pequeñas empresas, ya que éstas no tienen la capacidad de generarlos ni los recursos para contratar expertos en esta área.

También se critica a estos esquemas por la falta de un enfoque de desarrollo sostenible, debido a que los mencionados regímenes responden a una estrategia de generación de empleo y de divisas, pero no contemplan medidas orientadas a la inversión en formación técnica, financiamiento, etc., elementos de una estrategia integral de promoción a la producción. Las empresas de los parques se han constituido en enclaves económicos, no compran insumos locales ni transfieren tecnologías ni conocimientos. Por las características de estas empresas, es poco probable que se supere la división entre la maquila y el resto de la economía, lo que implica que siempre dependerán de las importaciones de sus insumos principales. Además, en comparación con otros países, Honduras se ha concentrado básicamente en la industria textil, sector productivo con niveles tecnológicos muy rudimentarios. En cambio, países como Costa Rica y México han diversificado su industria maquiladora a actividades industriales que requieren mayor nivel tecnológico, como el ensamble de productos eléctricos, productos electrónicos, etc.<sup>13</sup> El peligro de no diversificarse es que estas inversiones no responden a la atracción una competitividad real, sino a una competitividad creada artificialmente por políticas temporales.<sup>14</sup> Así, a partir del año 2007 estas facilidades impositivas van a desaparecer debido a los tratados internacionales con la OMC. Entonces, es probable que las empresas internacionales, dada su movilidad relativamente fácil, se trasladen a otros países más atractivos, basándose en condiciones favorables más reales, como los niveles de formación técnica, infraestructura física e institucional, etc.

---

<sup>12</sup> Entrevista en 2001 con Carlos Sánchez, Director de Regímenes Especiales.

<sup>13</sup> En estos países existen empresas maquiladoras de las llamadas segunda y tercera generación, es decir, no solamente usan tecnologías básicas, sino que también introducen procesos de producción más sofisticados, que requieren de mayores inversiones en capital, infraestructura y, sobre todo, en recursos humanos.

<sup>14</sup> Existen ideas de ampliar los beneficios a otros sectores y empresas que no están incorporados dentro de los parques industriales, como las empresas de RIT. No obstante, esta situación presentaría un problema con respecto a los costos fiscales, en vista de que aun sin pagar impuestos, estos parques requieren una inversión en infraestructura muy costosa por parte del gobierno. Además, este trato privilegiado causa una mala imagen política en términos de una distribución desigual, sin mencionar que hasta la fecha no se han obtenido los resultados de desarrollo esperados con la presencia de estos parques.

Un efecto secundario es que las empresas maquiladoras atraen muchos recursos humanos, por lo que su alta concentración en algunas regiones del país (especialmente en el Valle de Sula), en ocasiones ha provocado una caída considerable de la oferta de mano de obra, afectando directamente a las MIPYME, las que a menudo enfrentan dificultades para contratar la cantidad de trabajadores que requieren.<sup>15</sup>

Aunque no se dispone de los datos para confirmarlo, es sabido que los parques industriales también generan empleo de manera indirecta en pequeñas y medianas empresas de actividades conexas, como los servicios de apoyo a la producción y a la exportación; la construcción de naves industriales y otras obras de infraestructura para las maquiladoras; la producción de partes que la maquila subcontrata con empresarios fuera del régimen y todas aquellas actividades que surgen a raíz del consumo de los ingresos generados en la maquila (vestuario, alimentación, transporte, vivienda, etc.) y, en menor medida, la producción nacional de insumos para la maquila. Sin embargo, la misma legislación hondureña de estos parques desanima la adquisición de insumos nacionales, ya que concede la exoneración tributaria a los insumos importados.

Aun así, el problema fundamental de Honduras es que carece de una oferta competitiva de insumos. Por ello, la limitante de la promoción a las exportaciones no radica sólo en la carencia de una legislación favorable, sino sobre todo en la falta de vínculos económicos entre los parques y la economía nacional. Por lo tanto, también es necesario diseñar políticas de promoción a las empresas productoras de insumos para estos parques. (Para ilustrar esto, véase el caso exitoso A, en capítulo posterior). En particular, en el caso de los insumos de las maquiladoras hondureñas, es sumamente difícil competir con la importación de telas, debido a los bajos costos de estos insumos provenientes de los países asiáticos. En este sentido, las posibilidades para una producción local de las MIPYME parecen más prometedoras en accesorios como etiquetas, broches, cierres relámpago, elásticos, botones, etc., y materiales de empaque (cajas de cartón, bolsas plásticas, cintas, etc.) (Altenburg y Nuhn, 1995).

En resumen, hasta la fecha no se constata un impacto positivo para las MIPYME con la creación de los regímenes especiales, aunque, por supuesto, los objetivos político-económicos de los regímenes especiales no perseguían estimular la producción y la competitividad de las MIPYME.

Con respecto a la política comercial regional, es evidente que la potencialidad de Honduras en este renglón no se ha explotado íntegramente. El mayor intercambio comercial se realiza con países fuera de América Latina, y no con los más próximos, como Nicaragua o El Salvador. La falta de una integración económica más profunda en parte obedece a la escasa atención que se le ha dado a la reducción del tiempo de transporte y trámites aduaneros, y a la eliminación de permisos no relevantes para el intercambio de bienes y servicios que deben cruzar las fronteras. Esta “posición” política obviamente afecta de manera adversa a las MIPYME, por su poco potencial para exportar a regiones lejanas. En este sentido, es más factible crear una capacidad exportadora de las MIPYME a través de una mayor promoción y facilitación de las relaciones comerciales con los países vecinos de la región, tomando en consideración también el carácter de

---

<sup>15</sup> Dato conseguido por medio de entrevistas con varios empresarios (MIPYME) de San Pedro Sula en el año 2000.



los mercados regionales, en comparación con los Estados Unidos y Europa. En este contexto, el proceso de la unificación arancelaria regional se considera un paso importante, ya que las empresas exportadores tendrán más oportunidades de competir regionalmente y así el sector empresarial se sentirá más presionado.

### **c) Área monetaria y financiera**

Una condición fundamental para la atracción de inversiones y para lograr un ambiente productivo es que las tasas activas y pasivas sean estables y se basen en el funcionamiento óptimo del mercado financiero. Este funcionamiento ágil del sistema financiero y, por lo tanto, la oferta de recursos (y la movilización de ahorros), requiere márgenes competitivos de intermediación financiera. Sin embargo, en Honduras este margen de intermediación financiera ha venido disminuyendo en los últimos años (de un 14.6% en 1998 hasta 8.1% en el 2001), aunque todavía es mayor al que se registra en El Salvador, Costa Rica y Guatemala. Como una explicación de los altos costos de intermediación se menciona la presencia de un número excesivo de bancos en el país (Walker y Medina, 2000). La banca hondureña se caracteriza por una ineficiencia estructural y la Comisión Nacional de Bancos y Seguros está exigiendo mayores incrementos en la capitalización, lo que ha redundado en una tendencia positiva de fusiones entre los bancos nacionales (BGA ha sido el primer producto de una fusión en los últimos años).<sup>16</sup> Además, parece que aun así la concentración nacional de bancos no será suficiente para llegar a un sistema bancario nacional eficiente y ágil, ya que se requiere ampliar la vista financiera hacia el nivel centroamericano, proceso que están iniciando otros bancos de la región (*El Heraldo Económico*, 12 de marzo del 2002.) En el contexto de la integración centroamericana, es importante destacar que ya se logró alcanzar un encaje legal de 12% con los otros países centroamericanos.

En el nivel macro, el principal obstáculo de las MIPYME es que el sector financiero no es lo suficientemente ágil y competitivo como instrumento de desarrollo para movilizar ahorros y canalizar recursos en forma eficiente y oportuna hacia la producción. Un síntoma de este comportamiento es la tendencia de los bancos a caer en excesos especulativos a raíz de las altas tasas de interés, en vez de estimular la producción por medio de inversiones. Se reconoce que las MIPYME no tienen suficiente acceso a recursos financieros para realizar inversiones necesarias. Asimismo, se impone lograr mayores avances en la modernización del sistema financiero, adecuándolo a las normas internacionales, fortaleciendo la supervisión y asegurando su estabilidad.

### **d) Política cambiaria**

El eje principal de la política cambiaria es la liberación del régimen de cambio fijo. En junio de 1994 se inició el Sistema de Adjudicación Pública de Divisas (SAPDI), la “Subasta”, lo que permitió una depreciación gradual del lempira para evitar caídas drásticas. En la actualidad, dicha tasa se ajusta sobre la base del diferencial de la inflación esperada en el país con respecto a

---

<sup>16</sup> Se encuentran en este proceso BANCOMER con BANPAIS y Banco CONTINENTAL con Banco de Occidente, aunque todavía no se ha materializado la fusión.

la de los países con que Honduras tiene mayores relaciones comerciales (Gobierno de Honduras, 2001). Esta devaluación gradual del lempira ha sido positiva para el estímulo de las exportaciones de las grandes empresas y de los productos agrícolas. En los últimos cuatro años, la devaluación de la moneda nacional se mantuvo en un promedio de 5% anual, mientras que la tasa de inflación observó un decremento hasta alcanzar 8.8% en 2001 (datos del Banco Central de Honduras, BCH, en *El Heraldó Económico*, 2002).

A raíz de las escasas exportaciones directas de las MIPYME, el efecto de las devaluaciones no ha sido tan determinante hasta la fecha, ya que éstas sólo favorecen los ingresos de los productores que exportan. Sin embargo, las devaluaciones sí tienen un efecto con respecto a aquellos que compiten con las importaciones: por ejemplo, una devaluación determina que los zapatos extranjeros sean más caros y los de Honduras más competitivos. En cambio, los ingresos de los productores de artículos con insumos importados y sin un mercado exportador tienden a bajar, debido a que sus productos se encarecen (por ejemplo, gastos de combustible, etc.). Otro efecto negativo es que las devaluaciones inciden en la baja del poder adquisitivo de los consumidores de las MIPYME, lo que causa una baja de la demanda general de sus productos y servicios. No obstante, existen críticas por parte de las empresas exportadoras respecto de que la devaluación del lempira no ha sido suficiente, por lo que estaría sobrevaluado alrededor de 20%.<sup>17</sup>

Pese a los logros de los PAE durante la década de 1990, existen todavía elementos de carácter macro que merecen una revisión para que el ambiente económico realmente beneficie al segmento de las MIPYME. Como se ha visto, se percibe una mayor estabilidad macroeconómica, aunque ello no es suficiente para obtener una productividad mayor. Esta dificultad se evidencia en el hecho de que la inversión total representa cerca del 30% del PIB, mientras que el crecimiento económico ha sido menor al 5% anual, lo que se explica por la baja productividad del país, de la que no se exceptúan las MIPYME (Walker y Medina, 2000 y García, 2001). Por esta razón, se han expresado argumentos que exigen el mejoramiento de la capacidad institucional para la promoción de la MIPYME, tema que se analiza en la siguiente sección.

### C. NIVEL MESO

El nivel meso se acerca más a las operaciones de las MIPYME, ya que abarca el marco institucional de apoyo, formación y promoción, y se relaciona con las condiciones y elementos específicos de apoyo a este segmento empresarial. Con este propósito, se distinguen las siguientes áreas de análisis en el nivel meso: el mercado y el marco institucional del financiamiento para las MIPYME, los servicios de desarrollo empresarial, el proceso de asociatividad, el mercado laboral, el marco legal y administrativo y el fortalecimiento institucional.

---

<sup>17</sup> Entrevista con el representante del Banco Mundial en Tegucigalpa, febrero de 2002.

## **a) Financiamiento**

El tema que históricamente ha recibido la mayor atención se refiere al financiamiento de las actividades económicas de las MIPYME. A continuación se presenta un balance histórico de las iniciativas, políticas y programas de apoyo que como parte de sus componentes han incluido algunos aspectos financieros.<sup>18</sup> Luego, se analizan las características, mecanismos, instrumentos y el entorno actual del financiamiento para las MIPYME.

### **i) Financiamiento por parte del sector público**

Desde 1950 el Gobierno de Honduras ha asumido la responsabilidad de fomentar la producción del país a través de la creación de varias entidades y la implementación de diversas leyes generales y específicas. Precisamente, en 1950 se creó el Banco Nacional de Fomento, pero después, debido a problemas y limitaciones de carácter legal, se decidió convertir la institución en el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANADESA),<sup>19</sup> que se dedicaría exclusivamente al crédito agrícola como institución de primer piso. En la actualidad, BANADESA opera con este mismo enfoque, por lo que su incidencia es nula para las MIPYME no agrícolas. Por otra parte, para atender las necesidades de financiamiento del sector industrial, el gobierno fundó la Corporación Nacional de Inversiones (CONADI) en 1974 (Decreto 135-74), cuya misión era participar en el financiamiento de proyectos para promover el crecimiento industrial de las grandes empresas. No obstante, debido a problemas financieros esta institución fue forzada a cerrar sus operaciones, situación que tampoco afectó a las MIPYME.

La primera medida efectiva enfocada al segmento de las MIPYME se concretó mediante el Decreto N° 681-78, que promulgó la Ley de Fomento a la Pequeña y Mediana Empresa Industrial y la Artesanía. A fin de promover la producción de estas empresas, se otorgaban exoneraciones para la compra de maquinaria, equipo, combustible de uso industrial y materia prima. En la práctica, básicamente fueron la gran empresa y algunas medianas las que pudieron acceder a dichas condiciones favorables, mientras que las de escala menor quedaron fuera de los beneficios, en virtud de que los créditos no contemplaban el acceso de pequeñas empresas informales.

También en 1978 surgió el Centro de Desarrollo Industrial (CDI), institución autónoma cuya función era brindar asistencia técnica mediante la capacitación de recursos humanos y aportar financiamiento con tasas de interés subsidiadas. La CONADI ya funcionaba enfocada al segmento de la industria grande, y el CDI se diseñó para el apoyo a la mediana y pequeña empresa industrial y la artesanía.

---

<sup>18</sup> El marco institucional no puede desagregarse completamente en área financiera y no financiera, ya que hay instituciones que brindan ambos servicios para el segmento empresarial de las MIPYME.

<sup>19</sup> Véanse los antecedentes de la Ley del Fondo Nacional para la Producción y la Vivienda (FONAPROVI).

El CDI como institución de primer piso canalizaba fondos nacionales e internacionales directamente a la pequeña y mediana empresa.<sup>20</sup> En comparación con los programas posteriores, el CDI no sólo efectuó préstamos de corto plazo, sino que también tenía la facultad de colocar préstamos para inversión fija a mediano plazo. Un elemento característico suyo era el enfoque integral: se combinaba financiamiento con asistencia técnica en áreas de comercialización, transferencia tecnológica, y capacitación en administración, contabilidad, etc. La debilidad institucional del CDI fue su poca experiencia en operaciones bancarias comerciales, lo que repercutió en un manejo ineficiente de su cartera crediticia, sin una adecuada documentación de los préstamos, entre otras limitantes. A consecuencia de esa política y su deficiente operación técnica, la institución cayó en una mora crediticia estructural que determinó su cierre en 1990 con la aplicación de los Programas de Ajuste Estructural.

En 1990, a raíz de los PAE, el gobierno instauró dentro de sus políticas de compensación social el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS).<sup>21</sup> Como parte del FHIS, con la asistencia técnica de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>22</sup> y con financiamiento de la Cooperación Internacional de los Países Bajos y del Banco Mundial, se estableció el Programa de Apoyo al Sector Informal (PASI). En comparación con el CDI, el PASI era un programa de segundo piso, o sea, canalizaba sus fondos a las micro y pequeñas empresas mediante organizaciones intermediarias como las Organizaciones Privadas de Desarrollo (OPD), las cámaras de comercio e industria, las cooperativas, los gremios, las asociaciones empresariales y las empresas organizadas en grupos o redes empresariales. Otra diferencia marcada con el CDI es que el PASI ya no prestaba a tasas subsidiadas, sino basándose en tasas comparables con las del mercado. Pese a sus logros institucionales, el PASI no podía desarrollarse como una institución nacional de segundo piso con cobertura nacional con aspiraciones de transformarse en un banco nacional, porque dependía mucho de la agenda política de la organización madre, el FHIS, cuyo compromiso era diferente.

Los objetivos del PASI por una parte apuntaban a aumentar los ingresos de las empresas atendidas y generar empleo estructural. Por otra, los préstamos canalizados a través de las organizaciones intermediarias (OI) deberían de fortalecer la capacidad institucional en el área financiera de manera estructural, tanto desde el punto de vista técnico como en términos de la creación de una capacidad financiera sólida. Un análisis consistente de los resultados del primer objetivo nunca ha podido llevarse a cabo, debido a dificultades metodológicas. No obstante, los resultados obtenidos indican que el PASI, por tener que cumplir con su objetivo institucional, es decir, mantener el valor real de sus fondos, el grueso de sus préstamos se destinaba a actividades comerciales y financiaba sólo capital de trabajo. Este resultado indica que los créditos no pretendían formar industrias de pequeña escala, sino promover el comercio, aun en contra de su objetivo de generar empleo estructural. El PASI tuvo éxito en el objetivo de fortalecer las organizaciones intermediarias. Muchas de las OI que han recibido la asistencia financiera y técnica han conseguido una posición más fuerte en el mercado de intermediación financiera.

---

<sup>20</sup> En aquella época todavía no se menciona el rubro de la microempresa; esa terminología nació como consecuencia de las crisis y los PAE aplicados a partir de los años noventa.

<sup>21</sup> Otro elemento de esta política fue la creación del Programa de Asignación Familiar (PRAF) para ofrecer apoyo directo mediante bonos familiares.

<sup>22</sup> Proyectos HON/90/002 y HON/95/M01/NET.

Tres años después de la fundación del PASI, también dentro del FHIS pero con autonomía administrativa, se implantó el Programa de Crédito y Asistencia Técnica a la Micro Empresa Rural (PROCATMER), con financiamiento de la Unión Europea (UE). Dadas las similitudes con el anterior, se decidió separar el radio de acción de cada programa con base en el criterio geográfico-poblacional: las ciudades con más de 10 000 habitantes iban a ser atendidas por el PASI y las demás por PROCATMER. En la práctica nunca lo realizaron así por razones administrativas complicadas. Lo que se ha concluido sobre el PASI, también es aplicable al impacto del PROCATMER para las MIPYME.

Como parte de la política de modernización del Estado, a través del Decreto N° 53-97 de 1997 se unen el Fondo para el Desarrollo de la Producción (FONDEPRO)<sup>23</sup> y el Fondo de la Vivienda (FOVI)<sup>24</sup> en el actual Fondo Nacional para la Producción y la Vivienda (FONAPROVI), como institución desconcentrada de la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas con personalidad jurídica y patrimonio propio (artículo 1, Ley del FONAPROVI, Decreto N° 53-97, del 30 de mayo de 1997). El FONAPROVI presta a intermediarios para proyectos productivos y para la inversión en soluciones habitacionales para grupos de menores ingresos (artículo 2). El artículo 30 de la misma ley prescribe que el Fondo puede prestar a cualquier persona jurídica que se dedique en forma legal y habitual a actividades de intermediación financiera y que sea calificada como tal por la Comisión Nacional de Bancos y Seguros (CNBS). Algunas evaluaciones estiman que el promedio de los préstamos al sector empresarial, a través de la banca tradicional, es de alrededor de 19 000 dólares, lo que indica que estos recursos no están dirigidos a las MIPYME (Rodezno, 2000). Cabe mencionar que ninguno de estos fondos originales e iniciativas del FONAPROVI fueron diseñadas y destinadas a la promoción de las MIPYME no agrícolas. Sin embargo, el FONAPROVI estaba en mejores condiciones institucionales para absorber los dos fondos del FHIS, lo que determinó la transferencia de éstos a dicho Fondo (los de PROCATMER en 1999 y los del PASI en enero de 2001). Por atrasos en las negociaciones con los donantes sobre su relación institucional de PROCATMER con la UE y a causa de la tardanza en la recuperación de la mora de ambos fondos, se retrasó su puesta en operación, por lo cual aún resulta prematuro analizar el impacto de esta medida.

Con la creación del FONAPROVI se inició también el Programa de Financiamiento para el Sector Rural en Apoyo a la Seguridad Alimentaria (FINSAs), financiado por la Unión Europea, con una fuerte orientación política en el combate a la pobreza. El objetivo principal del programa es mejorar la seguridad alimentaria a través de su componente de crédito a productores agrícolas y no agrícolas. Un criterio de elegibilidad para optar a un préstamo es no tener más de 2 500 dólares como ingresos netos por año, lo que confirma su orientación hacia el segmento social de actividades económicas de carácter de supervivencia, lo que excluye completamente a las MIPYME con potencial de crecimiento.

---

<sup>23</sup> Dentro del BCH se fusionan en 1993 la Unidad del Proyecto de Crédito Agrícola (UPCA) y el Fondo de Desarrollo Industrial (FONDEI) en un solo Fondo de Desarrollo para la Producción (FONDEPRO), por Decreto N° 283-6/93.

<sup>24</sup> El Estado creó la Financiera Nacional de la Vivienda (FINAVI) para estimular el financiamiento para la vivienda, la que posteriormente se convierte en el Fondo de la Vivienda (FOVI) por medio del Decreto N° 184-85, el que fue administrado como un fideicomiso por el Banco Central de Honduras.

## ii) **Financiamiento a nivel del sector privado**

Con la introducción de los programas de ajuste desde 1990, al sector privado le fue asignado un papel más importante. Sobre todo las Organizaciones Privadas de Desarrollo (OPD) vivieron un auténtico auge debido a la influencia internacional y al interés por fortalecer el sector privado en el ámbito social, lo que se confirma con lo visto acerca del papel del PASI y PROCATMER. Se estima que a fines de los noventa existían más de 500 OPD, de las cuales aproximadamente 100 canalizaban fondos a las MIPYME, incluyendo créditos agrícolas.<sup>25</sup>

Las OPD consiguen sus fondos de crédito a través de las instituciones de segundo piso del sector público o del sector privado, entre otras, de la organización cúpula de las OPD, la Federación de Organizaciones Privadas de Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH). También existen donaciones a las OPD para sus programas de crédito a las MIPYME, directamente desde la cooperación internacional (organizaciones no gubernamentales, ONG, internacionales).

En el transcurso de los años noventa algunas OPD llegaron a niveles institucionales muy elevados (grado de sostenibilidad financiera alta), con un acceso a fondos internacionales muy amplio. No obstante, a raíz de la demanda crediticia no satisfecha del segmento de las MIPYME existe todavía un fuerte potencial para derivarles más recursos financieros. Ahora bien, el marco regulatorio de las OPD no permitía atraer más fondos por las exigencias internacionales de crear mecanismos de supervisión bancaria (CNBS); además, las OPD estaban legalmente excluidas de la captación de recursos del público mediante cuentas de ahorro, depósito a la vista, etc.

Confrontado con esa situación e impulsado por mayores necesidades, debido al paso destructor del huracán Mitch, algunas OPD, sobre todo las lideradas por la Fundación José María Covelo,<sup>26</sup> buscaron una apertura para convertirse en Organizaciones Privadas de Desarrollo Financieras (OPDF) por medio de la promulgación de una ley.

Esta ley fue emitida por el Poder Ejecutivo y aprobada por el Congreso Nacional con el nombre de Ley Reguladora de las Organizaciones Privadas de Desarrollo que se dedican a Actividades Financieras, Decreto N° 229-2000 (marzo de 2001). El artículo 1 menciona que se trata de una ley con incidencia en la micro y pequeña empresa. En el artículo 4 se define a la microempresa como unidad productiva, sea ésta de carácter comercial, de servicios o manufactura, por medio de la cual se generan ingresos y con un máximo de cinco (5) empleados remunerados. La pequeña empresa se entiende bajo las mismas condiciones, pero con más de cinco (5) y menos de 45 empleados remunerados.

Las OPDF pueden prestar directamente o indirectamente a través de alguna OPD de primer piso. La finalidad de su creación es garantizar la legalidad, la transparencia y la seguridad de sus operaciones y fortalecer su viabilidad y sostenibilidad (artículo 1). Con esta legislación se espera que la oferta institucional atraiga más recursos frescos internacionales, debido a su mayor

---

<sup>25</sup> Según entrevista a la FOPRIDEH; véase Kerkhoff, 1999, pág. 106.

<sup>26</sup> Fundación creada en 1992 con el nombre de ANDI-PYME, como iniciativa de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) para atender las pequeñas y medianas empresas. Posteriormente, este programa (ANDI-PYME), con aportación de fondos de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID), se convirtió en la Fundación José María Covelo.

solidez financiera, garantizada por las normas prudenciales específicas que cuentan con la supervisión de la Comisión Nacional de Bancos y Seguros.<sup>27</sup> Asimismo, las OPDF de primer nivel podrán conseguir préstamos hasta cinco veces su patrimonio. También pueden recibir de sus prestatarios registrados depósitos de ahorro y a plazo fijo, descontar letras de cambio, pagarés y otros documentos, con el fin de facilitar transacciones de comercialización, producción y servicios (artículo 38). Para que esta ley sea aplicable, el Congreso Nacional tendría que haber aprobado su reglamento en lo que resta de 2002, lo que no sucedió. La calificación como OPDF bajo esta ley requiere cumplir con ciertos criterios y condiciones en términos financieros, organizativos y administrativos, que no son alcanzables para muchas OPD. Se estima que en una primera fase calificarán hasta un máximo de 10 OPD.<sup>28</sup>

Es prematuro evaluar los efectos de esta ley para las MIPYME; al respecto, vale mencionar que la cartera actual de la Fundación Covelo está dominada por los créditos a actividades de supervivencia, es decir, más de 60% de sus recursos reembolsables se destina a créditos solidarios, un 35% a préstamos individuales y sólo el 5% a lo que Covelo llama la pequeña empresa. Esta última actividad crediticia fue lanzada recientemente, con fondos de la GTZ en apoyo por el desastre del Mitch. La cartera de la Fundación Covelo está muy orientada hacia empresas de tipo supervivencia y, por lo tanto, muy poco hacia las MIPYME con potencial de crecimiento.

En un segundo segmento de las instituciones de oferta crediticia se cuentan las cooperativas de ahorro y crédito (CAC), cooperativas mixtas y las de producción, como instituciones de primer piso (incluyendo a CO-ANMPIH, la Cooperativa de la Asociación Nacional de la Mediana y Pequeña Industria de Honduras). Además, como cooperativa de segundo piso y como organización cúpula existe la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Honduras (FACACH), que presta fondos directamente a sus asociados, más otros servicios financieros, de seguros, y de asistencia técnica y capacitación. La supervisión de las cooperativas es responsabilidad del Instituto Hondureño de Cooperativas (IHDECOOP), según la ley de cooperativas.<sup>29</sup> Las cooperativas prestan a sus afiliados (sólo a personas naturales) a tasas de mercado y para diversos fines: vivienda, préstamos personales, actividades comerciales, incluyendo actividades de las MIPYME. Aun así, no cuentan con una política específica para la promoción de créditos a dueños de MIPYME.

Mientras que las OPD y las CAC tradicionalmente constituían la oferta crediticia en el inicio de los años noventa, la banca comercial no ha mostrado mucho interés hacia este segmento empresarial, por falta de conocimiento y por los altos costos de financiamiento que requiere su atención. No obstante, esta situación cambió ligeramente en la segunda mitad de los años noventa, con la oferta de fondos internacionales por medio del PASI (con la introducción de pequeños fondos orientados al crédito para micro y pequeños empresarios, a través del

---

<sup>27</sup> Se desconoce si la CNBS va a ejercer dicha supervisión, o si la va a delegar a una instancia apropiada para tal fin. Cabe destacar que en este momento hay muy pocas OPD que pueden calificarse bajo esta ley, por lo que la discusión sobre el tema de la delegación no es pertinente.

<sup>28</sup> Según el Gerente General de la Fundación Covelo, Juan José Lagos, entrevista 27 de marzo de 2002.

<sup>29</sup> Cabe recordar aquí que las Cooperativas de Ahorro y Crédito son consideradas como instancias financieras convencionales, lo que las incluiría en la supervisión formal por la CNBS.

BANHCAFE y Banco del País), FMO/Países Bajos (préstamos más grandes con BANCAHSA), BCIE, Unión Europea (FICOHSA), entre los más importantes. Algunos mecanismos financieros para colocar los fondos en las MIPYME eran los préstamos (BCIE-UE-FAPIC),<sup>30</sup> los fondos de fideicomiso y las líneas de crédito (PASI). Es importante mencionar que los préstamos a las MIPYME son de carácter tradicional, es decir, los bancos exigen garantías sólidas, estados financieros pasados, actuales y proyectados, lo que básicamente excluye a la microempresa de subsistencia y a una gran parte de la pequeña y mediana empresa. Además, el tipo de préstamo no es apto para la promoción de la producción, por sus plazos cortos (no más de 36 meses), tasas reales altas, etc.

Además de las instituciones arriba mencionadas, aunque con menos peso, existen otros grupos de intermediarios de primer piso. En este tramo se ubica a las Cámaras de Comercio e Industria (CCI) en las ciudades secundarias del país, las que en buena parte, a falta de experiencia crediticia, han caído en problemas financieros por sus altos índices de morosidad; también se encuentran sociedades financieras, como la Financiera Industrial y Agropecuaria (FIA) y Financiera Solidaria (FINSOL). La primera fue creada por seis bancos, pero perdió su razón de ser debido a la mezcla de sus clientes con los de los mismos bancos fundadores. Sus clientes eran también las grandes empresas. La FIA se cerró en el año 2000.

### iii) **Financiamiento al nivel de la cooperación internacional**

El mercado financiero para las MIPYME ha sido conformado por fondos internacionales, procedentes principalmente de la USAID (Covelo), Banco Mundial (PASI), Unión Europea (PROCATMER y BCIE), los Países Bajos (PASI y BAMER/FMO) y el BCIE. El BCIE opera a través de la banca comercial, OPD, financieras y cooperativas con tres programas crediticios: *International Cooperation Development Fund* (ICDF), Programa de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa Centroamericana (PROMYPE) y el Fondo Especial de Apoyo a la Micro y Pequeña Industria Centroamericana (FAPIC). Este último fue diseñado exclusivamente para la micro y pequeña industria, pero por falta de demanda el proyecto no satisfizo las necesidades.<sup>31</sup>

#### Reflexiones sobre el sistema de financiamiento vigente.

Hasta la fecha, la asistencia financiera para las MIPYME con potencial de crecimiento no difiere mucho de la existente para las empresas grandes y formales. Se ha mantenido un esquema financiero tradicional, con garantías sólidas y caras, con exigencias de estados financieros muy “sofisticados” para el nivel de formación que muchos empresarios de las MIPYME poseen. No obstante, la situación es muy diferente para las empresas de subsistencia, cuentapropistas, grupos solidarios, etc., segmento para el que, con apoyo y experiencia internacional, se han desarrollado instrumentos y metodologías adecuadas y rentables, lo que muestra el éxito y el crecimiento de la Fundación Covelo y su red de intermediarias financieras.

---

<sup>30</sup> Fondo de Apoyo a la Pequeña y Mediana Industria Centroamericana (anteriormente PAPIC).

<sup>31</sup> Además, el proyecto tenía como requisito adicional que las importaciones de la inversión fija, como maquinaria, equipo, etc., debían ser de origen europeo (entrevista con funcionarios del BCIE, 20 de febrero de 2002).



1) En consecuencia, se ha encontrado como financiamiento alternativo a la banca comercial un nicho muy amplio en el mercado conformado por la masa de las actividades económicas de supervivencia. Por otro lado, la banca comercial presta a clientes establecidos y de gran tamaño, ya que créditos de cierto tamaño no son rentables. La conclusión es que actualmente existe un rango de empresas no contemplado por la banca comercial ni por los sistemas o programas de financiamiento alternativo. Se trata de las pequeñas y medianas empresas, cuyos requerimientos de recursos rebasan la capacidad del sistema de financiamiento alternativo (crédito a corto plazo, montos limitados, tasas de interés inalcanzables y garantías reales), además de que el sistema formal y bancario se niega a atenderlas por los altos costos y riesgos.

2) Por las condiciones del sistema financiero alternativo, casi toda la oferta de fondos se enfoca a las microempresas con pocas perspectivas de crecimiento, porque son créditos para financiar capital de trabajo. Asimismo, su corta duración y sus tasas reales altas no permiten invertir en capital fijo ni en tecnologías adecuadas (equipo, maquinaria, etc.), lo que limita la capacidad productiva de este segmento de las MIPYME.

3) Programas como el FHIS y ahora FONAPROVI (PASI y PROCATMER) tenían la misión de atender a la industria manufacturera y la agroindustria. No obstante, por la falta de la demanda de créditos para la producción, los fondos se dirigieron hacia actividades comerciales, principalmente. El programa PAPIC de la Unión Europea dentro del BCIE fue diseñado exclusivamente para la micro y pequeña industria, pero debió cerrar sus operaciones también por falta de demanda, que a su vez obedecía a las condiciones desfavorables tanto para los pequeños industriales como para las entidades intermediarias. Precisamente, estas últimas podían poner como margen financiero un máximo del 6% en el caso de un banco, y 10% en el caso de OPD/ONG. En suma, las condiciones e instrumentos para prestar a las MIPYME no son lo más adecuadas para fomentar la inversión en la industria manufacturera y la agroindustria.

4) La Comisión Nacional de Bancos y Seguros (CNBS) establece normas prudenciales para los institutos financieros en el país con objeto de garantizar la solidez del sistema financiero. Existen tres tipos de normas: sobre consumo, vivienda y actividades comerciales. La CNBS se halla revisando estos criterios bancarios para considerar las condiciones específicas y las necesidades de los empresarios de las MIPYME, lo que demuestra una mayor apertura hacia estas empresas de pequeña escala.

5) Con la reducción del encaje legal y el control relativo de la inflación, la banca formal podría ofrecer créditos a las MIPYME con tasas más competitivas. Las experiencias iniciales en Honduras, pero sobre todo las del exterior, han comprobado que este financiamiento puede ser rentable. Sin embargo, las organizaciones del sistema financiero alternativo acceden a facilidades que la banca comercial no posee; las OPD y las cooperativas no tienen que pagar impuestos sobre la renta obtenida mediante su margen financiero. Además, estos intermediarios financieros (OPD, cooperativas, etc.) pueden acceder a fondos exteriores, aplicando tasas de interés preferenciales, lo que genera una competencia distorsionada para la banca comercial.

## **b) Servicios de Desarrollo Empresarial (SDE)**

A la par de los servicios financieros, existen los servicios no financieros, que comúnmente se denominan Servicios de Desarrollo Empresarial (SDE). Los SDE se caracterizan por una gama muy amplia que abarca capacitaciones, asistencia técnica, asesoría, fortalecimiento institucional, etc.<sup>32</sup> A continuación se hace un examen institucional de los programas, proyectos, iniciativas e instancias que ofrecen estos servicios empresariales, distinguiendo entre los sectores público, privado y la cooperación internacional. Cabe mencionar que además de los SDE, existe otro tipo de servicios no enfocados directamente a la empresa. Se trata de servicios de fortalecimiento institucional, de investigación, diseño de políticas, asociatividad, entre otros, lo que se analiza más adelante.

### **i) Servicios del sector público**

En 1972, mediante una ley específica (Decreto Ley N° 10-72), se estableció el Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP), cuyo Consejo Directivo de ocho personas está conformado por cuatro miembros del gobierno, dos representantes de la empresa privada y dos representantes de los trabajadores. El 95% de sus recursos proceden de la empresa privada.<sup>33</sup> Provee cursos de capacitación para los sectores económicos de comercio y servicio (42%), industria manufacturera (23%) y agrícola (35%).

Las políticas de INFOP tienen sus raíces en el período anterior a los PAE, por lo que brinda los SDE con el mecanismo de subsidios (hasta el 100%). Por consiguiente, no ofrecen servicios bajo la presión de las exigencias del mercado, lo que redundo en servicios no siempre oportunos y con una calidad deficiente. Obviamente, el INFOP llena un nicho en el mercado por la enorme y masiva demanda de la formación técnica y profesional. Con todo, una deficiencia estriba en que no hay seguimiento de los cursos para las MIPYME, ni evaluación o medición de sus resultados. Por ello, no se sabe en forma sistemática la aportación real del INFOP en el aumento de la productividad de los trabajadores y dueños de talleres.

---

<sup>32</sup> “Las actividades mencionadas, según Lara Goldmark, pueden definirse de la siguiente manera: Capacitación: se enfoca a técnicas más generales como orientación al crédito, orientación a la administración, etc.; Transferencia de tecnología: proceso a través del cual se ayuda a los empresarios a acceder y utilizar nuevos insumos, equipos y procesos de producción, que pueden aumentar su eficiencia, escala de operación y ganancias; Asesoría (consejos empresariales o tutorías): es un servicio entregado a los empresarios usualmente a través de interacciones personales. Incluye una gama de servicios como son asistencia al desarrollo de planes empresariales, solicitudes de préstamos, consejos legales, auditorías, estudios de factibilidad, consejos sobre seguros y procedimientos para obtener licencias y registros; Consultorías: asistencia técnica otorgada por un consultor o equipo de consultores con experiencia empresarial, quienes llevan a cabo un análisis de diagnóstico de la empresa y recomiendan soluciones para aumentar las ganancias del empresario. Generalmente, la consultoría se relaciona con una tarea específica; Incubadoras de empresas: sistema donde las empresas recientemente establecidas comparten un lugar físico con oficinas, talleres, otras empresas, etc. para acceder a servicios comunes tales como secretaría, salas de sesiones, acceso a computadoras y equipos.” (Citado de Guerrero, 2002, pág. 23).

<sup>33</sup> Esto ha provocado una crítica sobre la distribución de la influencia en el instituto: la empresa privada desearía ejercer más influencia en la reorientación institucional, por ejemplo, en términos de la política de los servicios y su sostenibilidad financiera.

Como consecuencia de la política del INFOP, en caso de seguir brindando sus servicios sin ningún costo, no es factible que nazcan iniciativas privadas para ofrecer servicios de capacitación y asistencia técnica acorde con la demanda.

Otro elemento institucional gubernamental en términos de servicios de desarrollo empresarial es el proyecto de fortalecimiento institucional de la Secretaría de Industria y Comercio, financiado por el Gobierno de la provincia china de Taiwán. Incluye la transferencia de conocimientos de la experiencia de aquella isla mediante seminarios y foros, el establecimiento de una capacidad instalada para coordinar el desarrollo del segmento empresarial y la provisión de asistencia técnica de expertos chinos y otros para transferir tecnologías apropiadas a ciertos subsectores de las MIPYME (cuero y calzado, metalmecánica, y artesanía). Beneficiarios directos del Programa SIC/Taiwán son los gremios ANAH, ANPROCALH y ANMPIH. Sin lugar a dudas, la transferencia de conocimiento ha sido provechosa y ha servido a los empresarios para mejorar la calidad de su producción y aumentar así su competitividad. Sin embargo, parece que es muy difícil mantener la sostenibilidad de iniciativas de esa forma, dado que el Ministerio no es la instancia adecuada para ejecutar programas y proyectos en el nivel de los actores de las MIPYME. La SIC tiene el papel de rector de políticas y estrategias competitivas comerciales, pero no debería de estar involucrada en la ejecución de proyectos de desarrollo empresarial. Hubiera sido muy fructífero radicar el componente de transferencia tecnológica en una institución de apoyo directo a las MIPYME, creando o fortaleciendo una capacidad instalada duradera y sostenible en sus operaciones.

## **ii) Servicios a nivel del sector privado**

Existe una amplia gama de instituciones orientadas a brindar servicios empresariales a las MIPYME.

### **i) Organizaciones Privadas de Desarrollo (OPD).**

La mayoría de las OPD se dedican a servicios de apoyo en el contexto de sus programas de crédito: cursos de contabilidad, análisis financiero, solicitudes de crédito, garantías, etc. Estas entidades reciben apoyo institucional de los donantes o prestatarios de los fondos de crédito para mejorar los índices de la recuperación de préstamos. Así, se han convertido en organizaciones especializadas en créditos y servicios conexos, y han abandonado las restantes áreas de desarrollo empresarial. Por supuesto, las OPD todavía no se han convertido en instancias restantes de asesoría empresarial, no dominan cuestiones empresariales como capacidad gerencial o comercial, y mucho menos, desarrollo técnico productivo. El crecimiento de los servicios empresariales no financieros está rezagado con relación al de los servicios financieros, fenómeno que no afecta sólo a Honduras, ya que los mismos donantes no los captan como servicios sostenibles dentro de las OPD con orientación financiera. Las organizaciones que no incluyen el componente de crédito han destacado como las especializadas en una o más de las áreas mencionadas. Un ejemplo interesante es el Centro de Recursos y Tecnología (CERTEC), que se ha fortalecido en las áreas de asociatividad de gremios y redes de empresas, según la metodología de la especialización flexible. Sin embargo, tampoco sirve como ejemplo exitoso de autosostenibilidad de sus servicios.

Básicamente hay dos razones por las que estos servicios específicos del CERTEC no han obtenido resultados satisfactorios de sostenibilidad financiera.

En primer lugar, el CERTEC se ha concentrado demasiado en unidades productivas de tipo subsistencia, que por sus escasas perspectivas de crecimiento no tienen capacidad de pagar por los servicios ofrecidos. La lógica que justifica esta preferencia se basa en: 1) la fuerte presencia en términos numéricos de estas unidades económicas en el segmento empresarial; 2) el acompañamiento del componente crediticio, y 3) el interés de la cooperación internacional en el enfoque de la pobreza.

En segundo lugar, los asesores y técnicos del CERTEC dominan la metodología de redes de empresas, pero tienen un deficiente conocimiento de los subsectores económicos que atienden. El conocimiento técnico y específico por rama industrial no es suficiente para ser asesores en términos de sus mercados locales e internacionales, sus productos, conocimiento técnico y barreras legales e institucionales. Se requiere, como es obvio, especialistas por área y subsector o producto, con un costo muy elevado para la institución. No obstante, hay resultados importantes de asesoría que sirven de base para reproducirlos en otros casos. En este caso, cabe citar la red industrial de madera y muebles VTC & Asociados de La Ceiba y AHDICAS de la industria de calzado en San Pedro Sula.

Una instancia sin fines de lucro en el área de servicios de desarrollo empresarial es el Centro Asesor para el Desarrollo de los Recursos Humanos de Honduras (CADERH), que fue fundado en 1983 (personalidad jurídica en 1986), basándose en una necesidad sentida por el sector de la gran empresa respecto de desarrollar, mejorar y fortalecer la capacidad y calidad de la educación técnica vocacional, formal y no formal. El Centro coordina y regula la calificación y certificación laboral, técnica y profesional del sector productivo en Honduras, con el propósito de determinar estándares de desempeño de la fuerza laboral.

Con respecto a la capacidad técnica de los trabajadores de las MIPYME, se observa que su desarrollo formal es bajo, pero existe el conocimiento profesional y técnico por transferencia tradicional: herencia familiar y trabajo como aprendiz. En el segmento de las microempresas de subsistencia, sobre todo, hay pocos cursos de formación técnica vocacional. La operación del CADERH se ha enfocado principalmente a los obreros, técnicos de la gran empresa formal. Sin embargo, las MIPYME deberían aprovechar el conocimiento de los técnicos calificados de la red de 25 centros vocacionales ubicados en el país, en términos de desarrollo de recursos humanos y de la instrucción tecnológica. En este sentido, la colaboración con el INFOP en el caso concreto de subcontratación para ejecutar una gran cantidad de cursos indicaría un camino para aprovechar los recursos técnicos disponibles en dichos centros vocacionales.

## ii) Institutos Universitarios.

La Universidad Tecnológica (UNITEC) tiene un programa que ayuda a formar la capacidad de investigación de sus estudiantes en áreas económicas, incluyendo el sector de las MIPYME. Se han realizado investigaciones sobre el tema, pero en una escala muy limitada, sin tener impacto particular sobre el conocimiento de las MIPYME. No obstante, si se estableciera un vínculo más permanente con centros de investigación, como el de la UNITEC, se podría aprovechar mejor la capacidad investigadora en beneficio de las MIPYME. Además, existen

iniciativas de coinversión o *joint-ventures* mediante la formación de incubadoras de negocios, sobre todo con jóvenes recién graduados. Pese a los buenos resultados de incubadoras en algunos países, se desconoce la incidencia en la competitividad de las MIPYME hondureñas.

La UNITEC también es la única universidad que ofrece un diplomado universitario para ampliar y profundizar el conocimiento sobre el segmento empresarial, lo que contribuye a la capacidad analítica y propositiva de los recursos humanos (técnicos de mediana y alta formación) de esta área. Asimismo, se impulsa tanto la capacidad necesaria para llegar a una mejor definición política e institucional de la competitividad del segmento empresarial, como la elaboración adecuada de propuestas y proyectos para su desarrollo.

### iii) Servicios de Información e Investigación.

Una clave para promocionar la competitividad de las MIPYME es la generación, procesamiento y divulgación de información comercial, técnica, legal, económica, de mercados, etc. Existen en el país varias instancias cuyo objetivo es divulgar información económica de sus afiliados, clientes, proveedores, directorios, condiciones de negocio, etc. En este marco, la Cámara de Comercio e Industrias de Cortés opera con apoyo de la UE, desde mayo de 2000, el Centro Nacional de Información (CNI), donde están registradas grandes y medianas empresas hondureñas y sobre todo europeas, para facilitar el intercambio de información y la comunicación eficiente. Estos servicios presentan beneficios para las firmas exportadoras actuales y potenciales, es decir, son servicios que perfectamente pueden ser utilizados por cualquier empresa con aspiraciones de exportar su producción o servicios. En la actualidad, las MIPYME aprovechan muy poco estos recursos.

En el ámbito nacional, la Federación de las Cámaras de Comercio e Industria (FEDECAMARA) opera su Red de Centros de Información y Desarrollo Empresarial (CIDE) y el Sistema de Información Empresarial Hondureño (SIEH), con apoyo del Proyecto PEP-AID para fortalecer dichos servicios, en particular para las MIPYME.

Además de las cámaras, existe la Fundación para la Inversión y el Desarrollo de Exportaciones (FIDE), una institución privada sin fines de lucro que desde su creación en 1984 fomenta las exportaciones a través de la promoción y formulación de legislación orientada a mejorar el clima de negocios. Tiene una red de contactos comerciales y de inversiones en países desarrollados y maneja una división especial para la promoción de exportaciones a Europa, llamada Eurocentro. Además, su Centro de Información Comercial (CIC) brinda información comercial y económica actualizada sobre el país, estadísticas, la nueva legislación, etc., con el propósito de facilitar la inversión extranjera. Mediante el pago de una cuota anual, los exportadores pueden inscribirse en el Registro de Exportadores de Honduras (REXHON), que publica un directorio de exportadores en su página web, y además se difunde información de carácter comercial. Asimismo, los empresarios inscritos pueden participar en eventos organizados por la Fundación. Sin embargo, estas facilidades y programas no están concebidos para las MIPYME, aunque no las excluyen directamente. En particular, la FIDE promueve el desarrollo de las MIPYME a través de su Programa ASPPE, con financiamiento del BID/FOMIN.

Cabe destacar que todos estos servicios son apoyados por la cooperación internacional con una orientación hacia las grandes empresas exportadoras, y no hay plena certeza sobre su

sostenibilidad en el largo plazo. No obstante, son servicios generales que deberían de utilizar las MIPYME exportadoras, para lo cual es necesario revisar si son accesibles y si los métodos de promoción las toman en cuenta.

### **iii) Servicios de la cooperación internacional**

El Programa de Apoyo al Sector Productivo y la Pequeña Empresa (ASPPE), dentro de la FIDE y financiado por el BID/FOMIN, tiene como objetivo desarrollar experiencias de servicios empresariales, mediante proyectos de formación de redes, parques industriales, fortalecimiento institucional de asociaciones empresariales, asesorías individuales, fomentar el enfoque sectorial (*clusters*) y promover la discusión sobre estos temas mediante seminarios, foros, etc. Su mandato es trabajar con la mediana empresa, aunque la mayoría de las empresas atendidas son pequeñas. Su experiencia ha confirmado la necesidad de seguir brindando este tipo de servicios empresariales, por lo que están en el proceso de buscar la continuidad institucional del programa. Asimismo, es adecuado que el programa funcione dentro de la FIDE, institución relacionada con las exportaciones y la competitividad del sector empresarial.

El Programa de Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (PROMYPE/GTZ) inició sus actividades en 1998 y tiene como grupo meta las empresas con potencial de crecimiento. Sus objetivos se orientan a la promoción del entorno económico mediante reformas y propuestas políticas; al fortalecimiento de las organizaciones representantes de las MIPYME y al estímulo de la competitividad mediante el apoyo de programas de servicios para el desarrollo empresarial y financiero. En virtud de su mandato, PROMYPE/GTZ tiene como contraparte oficial la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (CONAMIPYME), adscrita a la Secretaría de Industria y Comercio (SIC). Además, colabora con instituciones de fomento a las MIPYME, asociaciones empresariales y cámaras de comercio e industria.

El Proyecto de Políticas Económicas y Productividad (PEP), iniciativa de la USAID, tiene relevancia para las MIPYME en su componente de las ciudades secundarias que se enfoca en la débil competitividad de las MIPYME y se propone relacionar las rurales con el sector exportador. Ha iniciado proyectos de exportación al mercado estadounidense de productos artesanales, agroindustria (lácteos) y artículos decorativos. La meta es contribuir a generar 2 000 empleos en las zonas rurales, contribuyendo con ello a reducir la pobreza y ayudar a frenar la migración del campo a la ciudad. La característica particular del PEP es que promueve servicios de desarrollo empresarial en función de lo que requiere el mercado y brinda apoyo con base en las necesidades específicas, dentro del marco de referencia de las exportaciones.

#### Reflexiones sobre los servicios de desarrollo empresarial.

Existe una oferta amplia de servicios generalmente no especializados y no definidos sobre la base de la demanda de los mercados y de los empresarios, para quienes la calidad no constituye un incentivo que los mueva a invertir en dichos servicios, por su poco retorno y por las condiciones generalmente no adecuadas.

1) La capacidad de los recursos humanos de las instituciones de servicios empresariales es baja por varias razones. Primero, la formación de los recursos humanos ha sido orientada hacia los servicios financieros. Las OPD más sólidas se han convertido en banqueros de desarrollo, pero no son asesores empresariales. Segundo, existe poco vínculo con el sector privado y menos con los mercados internacionales; tampoco hay suficientes incentivos para formar técnicos especializados en temas no financieros.

2) No existe un mercado de servicios empresariales en el sentido neoclásico a causa de que el Estado, a través del INFOP, distorsiona completa y estructuralmente el mercado con servicios subsidiados. El crecimiento de un mercado de servicios aptos para las MIPYME supone implantar una reforma total del funcionamiento y las políticas del INFOP. Asimismo, la cooperación internacional suele tener programas y proyectos de SDE no reembolsables. Por la tradición de enfocarse en las empresas de supervivencia, no se ha logrado desarrollar programas y metodologías aptas y rentables para las MIPYME con potencial de crecimiento.

3) El aspecto financiero todavía domina el mercado de servicios para el desarrollo de las MIPYME. Se reconoce la necesidad primordial de recursos financieros para las empresas de subsistencia; sin embargo, las empresas con un nivel tecnológico más avanzado requieren apoyos de desarrollo empresarial como complemento indispensable al financiamiento. Al respecto, se advierte un vacío de servicios empresariales no financieros para las MIPYME con potencial de crecimiento y capacidad de pago.

4) Las instancias que ofrecen servicios de tipo informativo para la empresa grande también podrían hacerlo con las MIPYME, si existiera el vínculo institucional entre este sector y dichos centros de información.

5) Los programas de cooperación internacional han tropezado con dificultades para la identificación del grupo meta. Existe la presión de combatir la pobreza en el corto plazo, pero la identificación de empresas con potencial de crecimiento (y generación de riqueza) significa romper con el apoyo tradicional a las actividades productivas sin ese potencial. El impacto de estos programas podría detectarse en el interior de iniciativas de carácter piloto.

### **c) Representatividad y asociatividad**

El tema de la representatividad y la asociatividad de las MIPYME fue relativamente desconocido antes de los años noventa. La única organización de este tipo era la Asociación Nacional de la Mediana y Pequeña Industria en Honduras (ANMPIH), fundada en 1974, con una doble función político-económica: por un lado, defender los intereses de sus afiliados, y por otro, mejorar el nivel de vida de sus afiliados y desarrollar tecnológicamente las empresas afiliadas. Aun cuando su cobertura es nacional y posee una red de 16 sucursales regionales, la membresía queda limitada a 800 afiliados (Rodezno, 2000). A pesar de su reputación histórica, la ANMPIH no logra confirmar su fama de organización fuerte y representativa por las siguientes debilidades: limitada capacidad operativa y administrativa de la asociación, recursos propios escasos por incumplimiento del pago de cuotas por sus afiliados, falta de capacidad gerencial y directiva de los líderes y ausencia de procedimientos y mecanismos de comunicación interna. La ANMPIH es miembro del Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP) y de la Asociación

Centroamericana de la Mediana y Pequeña Industria. Ha recibido apoyos, entre otros, del CDI, la Secretaría de Industria y Comercio y la Cooperación Técnica Alemana (GTZ). El apoyo ha consistido en créditos, garantías de préstamos a redes de empresas afiliadas, cursos de capacitación a sus afiliados y directivos, etc.

La segunda entidad fundada antes de los años noventa es la Asociación Nacional de Artesanos de Honduras (ANAH), que indudablemente constituye la experiencia más exitosa de este género en Honduras. La razón de su éxito se debe a la relativa uniformidad de sus miembros, que son artesanos de cuero, madera, y otros productos de tipo *souvenir* cultural. Además, en sus inicios recibieron una asistencia fuerte por parte del CDI, con la cual construyeron los pabellones de ferias permanentes en el centro turístico de Valle de Ángeles. Hasta el surgimiento del Consejo Nacional de la Microempresa de Honduras (CONAMH), la ANAH era la principal asociación a favor de los intereses de las micro y pequeñas empresas en Honduras. No obstante, con la fuerte expansión de las MIPYME a partir de los años noventa también creció la necesidad de asociarse. Impulsado por la cooperación internacional, se creó en 1993 el Comité Nacional de la Microempresa de Honduras (CONAMH), cuyo objetivo era defender los intereses de la microempresa mediante la promulgación de políticas. A diferencia de la ANMPIH y la ANAH, el CONAMH incluye todo tipo de actividad económica de la microempresa, excluyendo al sector agrícola pero abarcando al comercial y de servicios, los cuales no habían contado con una entidad representativa nacional, salvo el COHEP. El COHEP representa todo tipo de empresa privada, pero por tradición e incidencia política se orienta más hacia los intereses de la gran empresa. Aunque la ANAH y la ANMPIH son asociaciones empresariales afiliadas al COHEP, la participación de ambas no ha dado resultados en términos de lograr un nivel de influencia permanente dentro del Consejo.

### Reflexiones sobre representatividad y asociatividad

1) El proceso de la representatividad en Honduras se modificó con el surgimiento del CONAMH, fundado con el apoyo internacional sin seguir un mecanismo de concertación y consulta con las bases empresariales y gremios ya existentes. Una vez retirado el financiamiento externo, el CONAMH dejó de tener presencia como supuesto gremio de todas las MIPYME. Esta situación no habría ocurrido, si se hubieran concentrado los esfuerzos en el fortalecimiento y ampliación de la ANMPIH, y se habría evitado que hoy día existiera una desconcentración de intereses del sector. Por lo mismo, el vínculo institucional y político con el COHEP resulta más débil por la falta de unidad en la manifestación de sus intereses particulares.

2) El CONAMH no ha tenido una orientación especial por rama económica o subsector, sino que se enfocó a las necesidades particulares más urgentes y concretas. Así se comprobó cuando la Asociación Nacional de Productores de Calzado de Honduras (ANPROCALH) presentó como gremio sectorial sus objeciones al ingreso en el país de zapatos usados (*dumping*) de los Estados Unidos. CONAMH tendría que ofrecer apoyo a los gremios sectoriales, en vez de defender en forma directa los intereses de los empresarios.

3) El acento en el fortalecimiento de los gremios y asociaciones se asumió sin considerar la necesidad de atraer o interesar a los socios afiliados o los potenciales. El apoyo se concentró en un grupo pequeño, lo que fue muy atractivo para los directivos, pero se desatendió la base,



el interés real y práctico de los empresarios. En suma, las estrategias y las metodologías de asistencia inapropiadas provocaron desinterés de la masa empresarial y el individualismo entre sus directivos.

#### **d) El mercado laboral**

Las relaciones de trabajo entre el empleado y el empleador se rigen por el Código de Trabajo, tanto en las MIPYME formales como en las empresas informales. El Código es el marco de referencia para las remuneraciones y las demás condiciones laborales (por ejemplo, el pago del decimocuarto mes). No existen disposiciones específicas en el campo laboral con respecto a las MIPYME. Sin embargo, se exceptúa el caso del salario mínimo diario, que es menor para las empresas que tengan 5 o menos trabajadores.

Este código, sin embargo, tolera en algunas áreas cierta inflexibilidad del mercado laboral, lo que representa un costo de oportunidad en términos competitivos. A título ilustrativo, se advierte la falta de un sistema de seguridad social que beneficie tanto al empresario como al trabajador. Las normas laborales existentes requieren mejoras en aspectos como los señalados a continuación.

- a) Flexibilidad para que la empresa y el trabajador negocien el horario y la duración de la jornada de trabajo, beneficiando especialmente a la fuerza de trabajo femenina (informal).
- b) Contratos parciales y jornadas de medio tiempo
- c) Formas de representatividad de los trabajadores en las empresas
- d) Flexibilizar la posibilidad del empresario de despedir empleados
- e) Prestaciones favorables para la empresa y el trabajador
- f) Un sistema de jubilación apropiada

La relación formal y legal patrón-trabajador en gran parte está determinada por la protección del último, lo que es justificable en términos de las condiciones de pobreza de la mayoría de los obreros. No obstante, el actual código contribuye poco al mejoramiento de la competitividad de la empresa hondureña, incluyendo las MIPYME, sobre todo las formales y con potencial de crecimiento, por lo que se impone revisarlo y actualizarlo.

#### **e) Marco legal y administrativo**

El marco legal y administrativo se define como el conjunto de reglas y trámites para obtener permisos de operación, de exportación, de establecimiento físico, etc. No existe tal marco para las MIPYME, adaptado a sus características y condiciones específicas. El marco existente se caracteriza, en general, por sus altos costos de transacción e inseguridad jurídica, debido principalmente a la complejidad de sus procedimientos, lentitud en el otorgamiento de licencias y

permisos, falta de información y orientación sobre los trámites requeridos, ineficientes sistemas de registro de propiedad, entre otros. Así, se calcula que debe hacer trámites entre 150 y 250 días para constituirse como comerciante individual o social. Dependiendo de la actividad económica, los trámites para constituir una empresa industrial son más largos, y ello afecta adversamente la competitividad de Honduras (Irías y Guerrero, 2001).

En cuanto a la promoción de la competitividad, el Estado ha facilitado ciertos servicios para promover las exportaciones mediante la puesta en marcha de dos ventanillas.

En primer lugar, la Ventanilla Única de Exportaciones o Centro de Trámites de las Exportaciones (CENTREX), creada mediante el Decreto-Ley N° 180-87, de diciembre de 1987. En este organismo se han centralizado, simplificado y agilizado los trámites para la exportación, ya que en él trabajan delegados de otras instancias gubernamentales (aduanas, agricultura, salud, finanzas, economía y Banco Central). Sus oficinas se encuentran solamente en las ciudades de Tegucigalpa y San Pedro Sula. En última instancia, el BCH da la autorización para exportar, merced al control de divisas que ejerce. Además de realizar la tramitación de formulación de exportación, el CENTREX elabora estadísticas, brinda asesoría a empresas sobre la clasificación arancelaria de sus productos de exportación y sobre particularidades de los esquemas de acceso preferencial. Una debilidad institucional, relacionada con la falta de recursos, es que no genera ingresos para la mejora de sus productos o servicios. En la actualidad muy pocas MIPYME exportan, por lo que la ventanilla no tiene incidencia en este segmento.

En segundo lugar la Ventanilla Única de Inversiones, contemplada en la Ley de Inversiones (Decreto N° 80-92 de junio de 1992), centraliza administrativamente la ejecución de los trámites de operaciones, procedimientos y otros aspectos similares vinculados con el proceso de inversión, para simplificar, facilitar y agilizar la prestación de estos servicios por el sector público. La ventanilla estuvo vigente por un espacio de dos años y fue cerrada en 1994. Actualmente, existen iniciativas para su reapertura, aunque todavía está pendiente la aprobación presupuestaria de sus recursos.

Estos incentivos a las exportaciones se concentran en aspectos aduaneros y fiscales y sólo pueden tener un efecto para las MIPYME si se aplicara una diferenciación entre las empresas grandes y las MIPYME que no son de subsistencia. Además, todos los incentivos a las exportaciones procuran generar un ambiente que reduzca los costos de operación de las empresas en Honduras, lo que no es suficiente para garantizar la competitividad internacional. Aspectos como la calidad, el diseño de productos, el cumplimiento de normas internacionales en materia ambiental y en asuntos metrológicos, la disposición de tecnologías adecuadas, entre otros aspectos, son hoy día determinantes de la competitividad internacional de las empresas, a la par de los aspectos meramente relacionados con los costos de producción (PEP, 2001).

## **f) Coordinación política: CONAMIPYME**

Desde 1994, impulsado principalmente por la cooperación internacional,<sup>34</sup> comenzó la formulación de un marco de promoción y coordinación del fomento de las MIPYME. En el mismo año se organizó un foro con el propósito de buscar el consenso entre las instituciones públicas y privadas vinculadas al segmento de las MIPYME, en el que participaron los empresarios mismos mediante sus asociaciones gremiales y representativas. Se trataron temas de importancia, entre otros: marco legal, financiamiento, servicios, organizaciones de apoyo y un consejo nacional de coordinación política e institucional. En aquella ocasión surgió la idea del Consejo Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE), que luego fue sustituido por la Comisión Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (CONAMIPYME). Con la creación del Consejo, financiado por el Proyecto PASI-OIT, se instaló también una Secretaría Técnica como entidad ejecutiva, inicialmente dentro de la Secretaría de Cooperación Técnica (SETCO).

La primera fase de la formación del CONAMYPE se caracterizó por una profundización sobre el tema de la MYPE, que dio como resultado la publicación de estudios y consultorías, con financiamiento de varias instituciones y programas sobre el sistema de financiamiento, el marco legal, organizaciones empresariales, características socioeconómicas de la microempresa, entre otros.

En una segunda fase se presentaron a discusión dichos estudios mediante foros y seminarios, pero este proceso de concertación y acercamiento no se cumplió en su totalidad, debido a la falta de liderazgo en el proceso. SETCO dejó de recibir los recursos financieros a partir de 1997, ya que el proyecto de asistencia de la OIT/Países Bajos para el PASI y la ST había finalizado.<sup>35</sup> A partir de 1997-1998, el proceso de la formación del Consejo perdió fuerza hasta que durante el Gobierno del Presidente Carlos Flores la presidencia del CONAMYPE fue trasladada a la Secretaría de Comercio e Industria (SIC). En 1998 también se iniciaron las actividades del Programa de Fomento a la Micro y Pequeña Empresa (PROMYPE) de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), cuya misión principal es promover el proceso de la formación del CONAMYPE, que cuenta con apoyo presupuestario del gobierno. Durante esa época, bajo el liderazgo de la ST y con la asesoría del PROMYPE/GTZ se retomó el mecanismo de discusión y concertación sobre temas de alta importancia de las MIPYME. Se definieron cuatro áreas principales de interés: financiamiento, servicios no financieros, gremialización y asociación, y el entorno económico. Para cada uno de estos temas se formó un comité de trabajo, apoyados y coordinados por la ST y asesorados por PROMYPE/GTZ. Importantes logros de esta labor han sido un acercamiento institucional y la producción de documentos de trabajo sobre temas específicos. El comité de financiamiento ha elaborado un primer borrador sobre lineamientos para programas de crédito. El comité macro y para mejora del entorno ha dado a luz a una publicación en la que se aborda una propuesta de conceptos sobre las micro, pequeñas y medianas empresas. En otro trabajo se efectúa un diagnóstico sobre la problemática de las

---

<sup>34</sup> Sobre todo por parte de la Fundación Friedrich Ebert y la Organización Internacional del Trabajo (OIT)/Países Bajos.

<sup>35</sup> El proyecto de la OIT-PASI tenía un componente de apoyo al proceso del fortalecimiento institucional del CONAMYPE mediante el apoyo financiero para la ST.

MIPYME aplicando el método de FODA.<sup>36</sup> En términos del fortalecimiento institucional, se observa un crecimiento en la capacidad técnica del equipo de la ST, gracias al compromiso del gobierno y la asesoría de PROMYPE/GTZ.

El paso más importante hacia la institucionalidad política ha sido la aprobación del Decreto Ejecutivo que creó la Comisión Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (CONAMIPYME) en 2000. Esta comisión funciona “....como una instancia interinstitucional de consulta y de coordinación de los esfuerzos del sector público y del sector privado en el campo de fomento a la micro, pequeña y mediana empresa del país.” (artículo 1, Decreto Ejecutivo N° 008-2000) .

El objetivo de la comisión, según el citado artículo, es apoyar el desarrollo y fortalecimiento empresarial para aumentar la productividad de estas unidades económicas, propiciando una mayor competitividad de sus productos o servicios, en procesos eficientes de integración sectorial; todo ello apunta a estabilizar y generar empleos, mejorar el nivel de ingreso y la calidad de vida de la población vinculada al sector de las MIPYME.

La comisión está compuesta por ocho integrantes, cuatro del gobierno (SETCO, INFOP, FONAPROVI y la SIC, que preside), tres del sector empresarial (COHEP, ANMPIH y CONAMH) y FOPRIDEH como representante de las organizaciones no gubernamentales. Como unidad de apoyo a la comisión, se ha creado formalmente una Secretaría Técnica dentro de la SIC con tareas establecidas por la CONAMIPYME, las que han de derivarse de las funciones de la comisión estipuladas en el artículo 3 del citado decreto:

- a) Analizar y formular propuestas o recomendaciones sobre políticas, estrategias y acciones nacionales y sectoriales;
- b) Analizar y formular recomendaciones acerca de los convenios de cooperación técnica y financiera;
- c) Analizar y formular recomendaciones al mejoramiento del marco jurídico, social y económico de las MIPYME;
- d) Servir de enlace institucional con organismos e instituciones públicas y privadas involucradas en actividades de fomento de las MIPYME.

Como se observa, las funciones de la comisión y, por ende, las de la Secretaría Técnica (ST), son de carácter político, analítico, propositivo y de coordinación. La ST no ejecuta proyectos; solamente inicia, gestiona, coordina y delega. A través de mecanismos de concertación y de *lobby*, la ST analiza propuestas y recomendaciones sobre lineamientos estratégicos y reformas políticas directa o indirectamente relacionadas con las MIPYME y su entorno

---

<sup>36</sup> Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas.

institucional. Tiene un papel único en el ámbito institucional y no interfiere con las actividades de las instituciones, programas o proyectos de fomento a las MIPYME.<sup>37</sup>

### Reflexiones sobre el proceso y resultados de la CONAMIPYME

i) Al igual que en los demás países centroamericanos, una entidad político-institucional como la CONAMIPYME cubre una necesidad sentida por las MIPYME, sus asociaciones, organizaciones de apoyo privadas y públicas, la cooperación internacional y el gobierno.

ii) El proceso de formación de un marco político-institucional ha sido muy lento por la falta de un compromiso inicial del gobierno. Luego, con el acercamiento y el compromiso del gobierno creció la dependencia política debido a los cambios de administración.

iii) En el proceso de la definición de un marco político-institucional, la ST aplicó metodologías de trabajo muy enfocadas en la concertación y muy poco en el logro de resultados concretos. Se consideró más importante generar un ambiente de compromiso y participación, en lugar de procurar la definición y cumplimiento de una agenda de actividades y resultados que se basará en las necesidades ya indicadas por las MIPYME. La situación desembocó en un acrecentamiento de las expectativas acerca de los comités de trabajo en términos de la generación de propuestas y reformas políticas, pero éstos no se hallan equipados ni formados para hacerlo.

iv) Considerando las expectativas y las necesidades del trabajo de la ST, es sumamente importante que se amplíen sus recursos; caso contrario, el proceso de fortalecimiento político-institucional quedará estancado y se perderá la motivación y el compromiso de los empresarios mismos.

### **g) Comentarios finales**

Se ha analizado este nivel meso como el conjunto de factores que afectan las micro, pequeñas y medianas empresas, desde sus relaciones con los diversos mercados y su entorno institucional y económico específico.

La primera conclusión es que existen muchas imperfecciones en los mercados que conforman el entorno económico y competitivo de las MIPYME. Los programas definidos y las estrategias aplicadas a menudo tienen un carácter tradicional y no se basan en un conocimiento profundo del funcionamiento ni de las relaciones de los mercados en los que operan las MIPYME. Una segunda conclusión señala que no existen enfoques, ni lineamientos políticos ni una orientación institucional diferenciada. En apariencia, esto obedecería al descuido del segmento de empresas con potencial de crecimiento, que a veces se confunde con las empresas de

---

<sup>37</sup> Como ente complementario a la promoción y coordinación política impulsada por la CONAMIPYME en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), se creó en 2002 el Centro para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa en Centroamérica (CENPROMICRO), con objetivos similares a los de la CONAMIPYME pero con cobertura regional.

subsistencia, que operan bajo condiciones muy diferentes a las empresas más desarrolladas y formales. Básicamente, las empresas de subsistencia requieren recursos financieros para mantenerse en operación y generar ingresos. En cambio, las MIPYME, con mayores niveles de división laboral, tecnología, etc., además de inyecciones financieras adecuadas, necesitan tener acceso a servicios de desarrollo empresarial, mayor grado de colaboración con otros establecimientos y un marco de promoción orientado a sus condiciones específicas. Para llenar este vacío se creó la CONAMIPYME, hecho que justificaría plenamente su fortalecimiento.

## **D. NIVEL MICRO**

Es preciso que a continuación se tome en cuenta el factor interno de la competitividad de las MIPYME, ya que ésta no sólo se determina por su entorno político e institucional, sino también por su capacidad empresarial propia. En este sentido, cabe plantear la distinción entre las unidades productivas de supervivencia y las MIPYME con potencial de crecimiento o de desarrollo. El siguiente análisis se concentra principalmente en estos elementos de la competitividad en el nivel micro: capacidades gerenciales, contables, administrativas, financieras, comerciales y de negociación.

### **a) Unidades productivas de supervivencia**

Las empresas de supervivencia, que abundan en Honduras, están atrapadas en el círculo vicioso de la pobreza (Kerkhoff, 1995). Los empresarios y sus empleados son pobres y desarrollan esa actividad productiva para satisfacer sus necesidades básicas. No se requieren ganancias para reinvertir en la misma actividad productiva. Por ejemplo, una mujer que hace y vende tortillas ocupa la misma cantidad de lempiras para poder comprar los ingredientes necesarios para una producción suficiente, comer durante el día y tener pequeñas reservas. Lo que ingresa adicionalmente, lo consume y no lo invierte para aumentar su capacidad productiva. Por consiguiente, su quehacer no demanda capacidades empresariales en el sentido tradicional; en general, no existe una división laboral, ni una organización empresarial, no maneja información de mercado de manera estructurada, no lleva un sistema de contabilidad, etc. La competitividad de estas empresas se da básicamente en un nivel muy local. Elevar su capacidad competitiva supone erogar altas inversiones en transferencia de tecnologías, asistencia técnica, cambio cultural y de tradiciones, capacitación y financiamiento sin garantías sólidas. La relación costo-beneficio es muy alta para alcanzar resultados competitivos. Intervenir en ellas para combatir la pobreza parece justificable, pero no se pueden esperar mayores niveles de competitividad a través de programas de apoyo.

### **b) Empresas con potencial de crecimiento**

Las empresas de esta categoría se caracterizan en general por una actividad económica orientada a la obtención de ganancias y el crecimiento económico. En Honduras, el desarrollo de estas empresas se ve obstaculizado por las razones que se enumeran a continuación.

a) Estas MIPYME emplean tecnologías muy simples y prevalece el trabajo sin mucha división y de forma artesanal. Usan maquinaria y equipo obsoletos, muestran inflexibilidad productiva para ajustarse a innovaciones potenciales y trabajan en condiciones físicas y ambientales poco estimulantes. Como resultado de estas características, se obtiene la baja productividad del empresario hondureño.

b) La elevación de la competitividad y la productividad exige inversiones en activos fijos, lo que falta en gran medida. Una de las razones de esta deficiencia se aprecia en el limitado acceso a recursos financieros para invertir en activos fijos. La causa no sólo se registra en el nivel institucional, como se ha analizado, sino también en el empresarial. No poseen el conocimiento ni los instrumentos para la adecuada toma de decisiones. Se carece de la formación para ejecutar análisis financieros. A causa de su alto grado de informalidad en sus planificaciones y operaciones, es muy riesgoso para las instancias financieras formales e informales colocar préstamos de largo plazo. Por lo anterior, muchas empresas desaparecen antes de cumplir un año de haber estado en operación.

c) En adición a lo anterior, las MIPYME raras veces tienen un sistema de contabilidad suficientemente confiable, de modo que los bancos o proveedores de insumos pudieran ofrecer financiamiento.

d) Por su carácter informal y poco exigente en general, el escaso control de calidad no les permite operar en mercados competitivos. El empresario hondureño en general no se caracteriza por una cultura de exigencia y cumplimiento.

e) Las empresas hondureñas en términos del manejo de su personal todavía aplican prácticas tradicionales, lo que redundará en una productividad baja y con alta rotación de personal. Implantar una relación patrón-empleado moderna haría descender los costos, aumentar la productividad y ofrecer mayor estabilidad para ambas partes. Se carece de formación adecuada y se requiere de un cambio cultural dentro de las empresas y sus gerencias. Parte de esta cultura se refleja en la falta de interés en formas y estructuras de colaboración empresarial.

f) Relacionado con el tema de la estabilidad y la relación patrón-trabajador, las MIPYME no participan en programas de seguro social, lo que significa mucha inestabilidad laboral. Esta situación no promueve la inversión en recursos humanos, condición clave para lograr que una empresa sea competitiva, basándose en calidad y productividad.

g) El nivel gerencial de los empresarios se caracteriza por habilidades muy limitadas. La propiedad es individual o familiar. Por lo tanto, muchas veces el taller está instalado en la vivienda del dueño, y ello acrecienta la imagen de informalidad.

h) El nivel educativo de los empresarios y de sus empleados es generalmente bajo, con poco conocimiento general de finanzas, mercado, relaciones humanas, trámites, transacciones comerciales, etc. Además, entre ellos no existe mucho interés de capacitarse, particularmente en el área de gestión empresarial. Los niveles de inversión en capital humano son muy bajos.

i) Pese al carácter tan cambiante de los mercados, los dueños de las MIPYME en general no sienten la urgencia de actualizarse ni de informarse sobre las tendencias, por lo que suelen ser poco flexibles en su variación de la producción.

j) El acceso a los servicios está restringido, lo que repercute en bajos niveles de especialización por empresa. Se produce con poco conocimiento especializado, con destino a estratos pobres de la sociedad, de escasa exigencia en términos de calidad y servicio; en muchos casos se trata de productos no ofrecidos por el sector formal. Esta falta de exposición a las exigencias del mercado amplio (e internacional) limita la promoción de la competitividad de las MIPYME.

En suma, los rasgos identificados en las MIPYME confirman la insuficiencia de un entorno institucional y político estimulante para promover su competitividad. Asimismo, se verifica que la competitividad depende del nivel de desarrollo de las capacidades empresariales y de las condiciones internas (de trabajo físico, de relaciones formales y sociales) de los establecimientos. Ahora bien, esta capacidad empresarial se relaciona estrechamente con el nivel de desarrollo de las instituciones de apoyo y con el marco político de promoción a las MIPYME. El desarrollo de las MIPYME, en términos del nivel micro, depende directamente de la adecuada respuesta de las instituciones (mejorar la oferta de los servicios de apoyo) y del nivel político (mejorar el entorno económico).

## **E. RESUMEN Y CONCLUSIONES**

En síntesis, la competitividad del segmento empresarial de las MIPYME en Honduras se determina por un conjunto de factores interrelacionados, que se listan a continuación:

1) En el nivel meta se identifica la falta de una actitud emprendedora del sector estudiado, provocada por la ausencia de una orientación cultural y política competitiva y por las condiciones inherentes de un ambiente social de pobreza, lo que no contribuye a una actitud de crecimiento, sino de supervivencia.

2) En el nivel macro se reconoce la frágil estabilidad macroeconómica y la no consideración del potencial económico de las MIPYME. Uno de los hallazgos sobresalientes es que no existe una visión sobre cómo desarrollar el segmento empresarial de las MIPYME, lo que determina la ausencia de políticas económicas orientadas a éstas.

3) La ineficiencia microeconómica del funcionamiento de los mercados (monopolios, oligopolios, intervenciones del Estado, etc.) es el primordial obstáculo en el nivel meso. No existe en el país ni en los diversos gobiernos una visión sectorial. Hay ciertas iniciativas limitadas para facilitar el desarrollo del sector en su totalidad, pero se carece de una estrategia de promoción de la competitividad, sobre todo con un enfoque por subsector (caso excepcional es la agricultura). El marco institucional se caracteriza por el acento en la oferta; se percibe una desorientación respecto de las necesidades reales de las MIPYME. El apoyo institucional privilegia al subsegmento de empresas de subsistencia.



4) La deficiente calidad de los recursos humanos, aunada a su deficiente gestión colectiva, son los factores de carácter micro que impiden el crecimiento de las MIPYME. Esto determina bajos valores agregados en la producción, que deben asociarse a las deficiencias tecnológicas, la escasa capacitación de los recursos humanos, y la magra formación de capital.

En conclusión, existe un débil vínculo entre los cuatro niveles para mejorar la competitividad de las MIPYME, porque los programas y políticas de promoción han omitido dos aspectos principales:

1) El diseño y la implementación de programas de apoyo no ha tomado en cuenta la presencia de un marco legal y político-económico favorable. Muchas iniciativas quedaron truncas por el entorno deficiente, que impidió un buen desempeño de los programas de apoyo. En resumen, el impacto del apoyo fue limitado.

2) No se ha diferenciado suficientemente entre los tipos de empresas que conforman las MIPYME. El acento en el combate a la pobreza ha distraído la atención de las empresas con potencial de crecimiento, para las que no existe un adecuado marco de promoción, ni institucional ni de políticas. Esta situación se constata en los programas de financiamiento (falta de acceso, instrumentos, modalidades crediticias, etc.) y los servicios de desarrollo empresarial (falta de metodologías adecuadas, de capacidades técnicas, de conocimientos, etc.).

## **4. DOS CASOS EXITOSOS DE LAS MIPYME HONDUREÑAS**

### **A. CASO A. PROGRAMA DE EXPORTACIÓN DE ACCESORIOS DECORATIVOS: JARRONES FORRADOS**

#### **a) Antecedentes y entorno**

A fin de promover actividades económicas competitivas y sostenibles, el Proyecto Políticas Económicas y Productividad (PEP) desarrolló un componente de ciudades secundarias,<sup>38</sup> orientado a lograr un crecimiento económico sostenido de las principales ciudades de Honduras, exceptuando su capital y San Pedro Sula. Para ello se enfocaron esfuerzos en tres estrategias fundamentales: a) atraer inversión nacional y extranjera hacia las regiones; b) generar empleos, y c) incrementar las exportaciones.

En virtud de la completa desconexión con el mercado externo, el reto del programa es vincular la producción artesanal y en pequeña escala de lugares rurales con los mercados de los Estados Unidos. Con ese propósito, se diseñó una metodología práctica para identificar el tipo de productos exportables y definir el proceso de su canalización al mercado de los Estados Unidos.

Con el devastador paso del huracán Mitch, la capacidad productiva del país fue severamente afectada y la meta social de las intervenciones del PEP también. El aprovechamiento de las habilidades manuales de la población local y el uso racional de los recursos disponibles, a través de la promoción de la producción artesanal, ofrecía una buena oportunidad para contribuir al combate de la pobreza. Sin embargo, su enfoque primordial se ha orientado hacia el mercado. Primero, se procedió a identificar la demanda y luego a dirigir la producción siguiendo las tendencias del mercado internacional (“ajustarse a la moda”). Esta orientación se ha traducido en las siguientes tareas metodológicas aplicadas por el PEP en la promoción de la competitividad de jarrones forrados,<sup>39</sup> entre otros productos.

#### **i) Diagnóstico**

En las ocho ciudades seleccionadas se examinó la capacidad de recursos humanos y naturales, la infraestructura actual, barreras y limitaciones productivas y la capacidad institucional (financiera). Luego se identificaron los productos con mayor potencial de exportación: productos de madera, decoraciones de hierro, madera de color, cerámica y la producción de papel hecha a mano.

---

<sup>38</sup> El componente de ciudades secundarias incluye a Choluteca, La Esperanza, Danlí, Juticalpa, Comayagua, Santa Rosa de Copán, Tocoa y La Ceiba.

<sup>39</sup> Son jarrones de cerámica, revestidos con papel hecho a mano y elaborado con pulpa de banano, izote, maíz, curarina, tabaco, entre otros.

## ii) **Identificación de mercados y compromisos preliminares de ventas**

Como segundo paso, el PEP se puso en contacto con varias empresas en los Estados Unidos para analizar su interés y compromiso provisional en la compra de los productos, presentados por medio de dibujos, todavía sin muestras físicas. Se identificaron seis empresas, de las cuales tres (TOYO Trading Corporation, IDEALS ORIGINALS y MONTAGE) mostraron interés en los productos de cerámica forrada con papel artesanal. Las mismas empresas dieron sugerencias sobre el tipo de artículos que deseaban, valiéndose para ello de la información preliminar recolectada a través de su diseñador principal.

### i) Desarrollo del producto

Para el diseño de sus productos las empresas estadounidenses contrataron profesionales que definieran los requisitos productivos con base en la demanda potencial del mercado estadounidense y mundial. El experto en cerámica presentó sus diseños a los productores locales en varios lugares de Honduras, y con la coordinación de una empresa agente nacional (IZOTE) se produjeron las primeras muestras. Luego se procedió a su evaluación por parte del diseñador a fin de asegurar la mayor calidad posible. Cumplido lo anterior, se pasó a la fase de transferencia tecnológica para garantizar uniformidad de la producción y una calidad constante. El PEP contrató expertos locales para enseñar las técnicas y normas de producción.

### ii) Mercadeo del producto

El mecanismo principal para el mercadeo de los productos es la feria mundial en Carolina del Norte.<sup>40</sup> la más reconocida en el área de los accesorios decorativos, lo que incluye los jarrones forrados. Salvo en el caso de algunos consumidores, la demanda corresponde principalmente a los comerciantes mayoristas de los Estados Unidos, Europa, Asia, etc. Las empresas oferentes (como TOYO Trading Corporation e IDEAL ORIGINALS) revisan cuidadosamente las muestras recibidas, producen catálogos con fotos de su oferta completa y presentan una selección amplia en los estantes de la feria en Carolina del Norte. Un aspecto crucial para el mercadeo estriba en conocer la demanda estadounidense y mundial, información que no poseen los empresarios locales en Honduras. Esta tarea, en consecuencia, se encarga a diseñadores internacionales y empresas de mercadeo. La producción de nuevas muestras continúa siendo coordinada por ATUTO, empresa nacional que ha aplicado un mecanismo ágil de subcontratación con productores de diversas ciudades secundarias, y de esta forma no sólo responde a los volúmenes de producción requeridos, sino también ayuda a la capacitación empresarial en materia de calidad del producto. El embarque de 87 muestras elaboradas a base de cerámica, forrada con papel, fue enviado en junio de 2001 y presentadas en la feria de octubre. La empresa IZOTE coordinó la producción de papel y cerámica y se encargó de la consolidación y presentación final de las muestras. Recientemente IZOTE ha preparado y enviado, a través de ATUTO, un nuevo embarque de 61 muestras de cerámica forrada con papel y de cerámica a color para ser presentadas en la feria de High Point, Carolina del Norte.

---

<sup>40</sup> “*Home Furniture and Decorative Accessories Show*” para productos de cerámica, madera, hierro decorativo, papeles y tarjetas decorativas, entre otros.

### iii) Caracterización de las empresas productoras locales

El PEP, en conjunto con las cámaras de comercio e industria de las ciudades secundarias, seleccionaron varios productores con base en su capacidad de compromiso, nivel tecnológico y productivo. En el área de cerámica identificaron seis talleres con un total de 25 trabajadores, ubicados en Sabana Grande, Francisco Morazán y El Porvenir, Comayagua.

Los productores de Sabana Grande son Artistas Artesanos de Máximo Andrews, tipo familiar, con 10 personas en dos talleres. Los de El Porvenir son Alfarería Girón de Albina Girón, empresa familiar y con 15 personas en cuatro talleres, más 10 personas subcontratadas fuera de la familia, según necesidad. Las ventas promedio mensual de productores de cerámica en 2001 fueron de 20 000 lempiras. Todos los artesanos tenían experiencia previa y su mercado local bien establecido.

Asimismo, se ubicó a 50 productoras de papel que trabajan por cuenta propia y se formaron grupos de mujeres de 10 miembros promedio. Se encuentran en Danlí (16 personas, dos grupos), Villasanta (8), Linaca (16, dos grupos), El Chiflón (8), Tocoa (24, tres grupos), Capiro (6) y Olanchito (12). Cada grupo tenía ventas locales de 7 000 lempiras promedio por mes. Con la selección de productoras, se inició un programa de capacitación y asistencia técnica durante varios meses mediante el apoyo de diseñadores internacionales y locales.

### iv) Diseño funcional del programa

El programa se diseñó para ayudar a mejorar el acceso de los pobres a los mercados, mediante la facilitación de la conexión entre productores locales y compañías estadounidenses, así como para elevar la capacidad productiva en términos de calidad y uniformidad. Un punto clave en el programa fue el diseño de los prototipos que llevó a cabo un experto estadounidense. Otro elemento crucial fue la empresa hondureña IZOTE, encargada de organizar la producción de la cerámica y el papel mediante la subcontratación de las MIPYME locales. Una vez terminado el proceso productivo se trasladan los jarrones a la empresa ATUTO, que efectúa las operaciones de empaque y tramita la exportación <sup>41</sup> y el transporte de los jarrones terminados a los Estados Unidos. El siguiente esquema muestra esta cadena productiva y comercial.

*Producción de las MIPYME —————> embalaje de IZOTE, control de calidad —————> empaque y trámites por el comerciante profesional ATUTO —————> exportación para la empresa estadounidense —————> distribución entre clientes estadounidense y/o mundiales*

Cabe subrayar que la organización de la producción hubiera sido imposible sin el papel clave de la empresa IZOTE. Se encargaron de la transferencia tecnológica y de coordinar la producción de las MIPYME. Además, lograron que las empresas subcontratadas produjeran cierta cantidad en determinado tiempo y según las normas de calidad prescritas. La asistencia técnica ofrecida por el PEP ha sido el insumo más importante para el funcionamiento de este esquema. El resultado de esta asistencia es la durabilidad y sostenibilidad de la cadena productiva

---

<sup>41</sup> Cabe mencionar que ATUTO está calificada como empresa bajo el régimen de las Zonas Libres (ZOLI). IZOTE está tramitando el logro de dicha calificación.

y comercial. El trabajo de los diseñadores internacionales, por ejemplo, ya no es pagado por el proyecto, sino por las empresas que los contratan directamente. En resumen, el papel del PEP hasta la fecha ha sido el siguiente:

- i) Diseñar el programa de promoción para la exportación de productos artesanales para los mercados de los Estados Unidos.
- ii) Llevar a cabo el diagnóstico de los obstáculos y barreras de producción, así como la identificación de productos potencialmente exportables.
- iii) Desarrollar las investigaciones de mercado para buscar oportunidades para los productos identificados en Honduras, además de definir las formas de colocarlos en el mercado estadounidense.
- iv) Contactar diseñadores profesionales y técnicos para identificar y crear nuevos productos de papel y cerámica.
- v) Preparar y organizar los cursos de capacitación de transferencia tecnológica a las MIPYME en las áreas rurales identificadas.
- vi) Coordinar el proceso de apoyo interinstitucional y la ejecución y supervisión del programa.

El PEP incluyó también la participación de otras entidades en temas específicos, aprovechando sobre todo la oferta institucional de nivel local. Las siguientes instancias ofrecieron su apoyo al desarrollo de las MIPYME en la promoción de exportaciones de sus productos:

- i) La Fundación José María Covelo, por su intermediación financiera. A solicitud de PEP, estableció una línea crediticia para que las empresas tuvieran acceso a recursos necesarios para la ampliación de su producción.
- ii) El Cuerpo de Paz, por su trabajo en el tema de la organización de las empresas en forma asociada, brindó asesoría en aspectos contables y búsqueda de mercados locales.
- iii) INFOP, por su capacidad técnica en productos de cerámica y papel artesanal, ofreció cursos para mejorar el desempeño técnico en el diseño y la producción de cerámica y papel.
- iv) La empresa ATUTO, por su conocimiento del mercado estadounidense, presta asistencia técnica para la definición de medidas uniformes para las piezas que entran en la producción. Ofreció sus instalaciones para el diseño de muestras y prototipos, y los talleres de enseñanza de consultores locales en temas técnicos. Además, produce y exporta por su propia cuenta a los Estados Unidos y opera como agente de las compañías estadounidenses en Honduras.
- v) FEDECAMARA y las cámaras de comercio e industria locales son las instancias que han ayudado, gracias al convenio existente con el PEP, a la promoción de las actividades de exportación, en especial a través de los Centros de Información y Desarrollo Empresarial (CIDE).

vi) Las alcaldías municipales han facilitado el contacto e identificación de las comunidades donde se ha impulsado la promoción de la producción de papel.

#### **v) Resultados específicos**

El principal resultado del proyecto es la apertura de un mercado internacional para productores rurales sin un nivel tecnológico avanzado. La experiencia mostró que si existe demanda de mercado y canales de exportación se puede exportar a los países desarrollados. En 2001, estos productores lograron vender jarrones forrados por un valor de 4 000 dólares. En aquel momento no estaban integrados los grupos de Tocoa y Olanchito. En 2002 habían recibido pedidos de importación-exportación por un monto de 20 000 dólares.

Otro aspecto positivo de la experiencia es la conciencia adquirida por los productores sobre el funcionamiento de una cadena productiva y comercial. Antes existía cierta reserva con relación a la diferencia entre el precio del producto en Honduras y el precio final en las tiendas en los Estados Unidos. Ahora se sabe que hay necesidad de contemplar un costo del agente comercializador, otro de los importadores, de los comerciantes por menor, etc. Con financiamiento del PEP se enviaron representantes de los productores a las ferias para conocer toda la trayectoria y los costos que supone el proceso. Ahora IZOTE envía a sus propios representantes a la feria de High Point.

Gracias a la intensiva asistencia tecnológica, los productores ahora entregan un producto mucho más acabado y con un alto grado de uniformidad. Ha sido una inversión fuerte en recursos humanos, con resultados sobre todo en conocimiento, en el aumento de ingresos y en perspectivas para un mercado muy grande. Además, por su relación con este proyecto, han tenido la oportunidad de crear antecedentes crediticios para la compra de materia prima.

Un elemento muy importante ha sido la experiencia de trabajar en grupos. La cohesión social y productiva ha sido buena y han cultivado un espíritu emprendedor.

#### **vi) Lecciones aprendidas y perspectivas**

i) Esta experiencia comprueba la factibilidad de vincular las MIPYME (incluyendo las empresas con bajos niveles tecnológicos, por lo menos en un inicio) con las cadenas productivas del mercado internacional. La modalidad de subcontratación funciona bien si se respetan condiciones y criterios de un enfoque integral: diseño cuidadoso de la iniciativa, un entorno institucional colaborador, un mecanismo con base en incentivos del mercado, un buen paquete de asistencia técnica y financiera, sólida organización de los productores y acceso sin barreras al mercado estadounidense, además de aglutinar las MIPYME alrededor de una empresa grande y/o de empresarios con altos conocimientos en los procesos de exportación y comercialización.

ii) No obstante, el nivel tecnológico y la formación empresarial requieren mucha atención si se pretende producir artículos de una calidad de mercado. La práctica ha comprobado que el mecanismo es en sí sostenible, ya que el trabajo de asistencia técnica y de diseño de los productos son cubiertos por los propios actores. El PEP ya no paga por los servicios del diseñador

internacional, quien ha encontrado su nicho en el mercado para ofrecer sus servicios en varios países de la región y trabaja por comisión sobre ventas.

iii) Un punto crítico es encontrar una empresa nacional que realice las transacciones de subcontratación. En este caso, la empresa IZOTE conocía las condiciones locales, pudo aprovechar los recursos nacionales y orientar sobre los requisitos de la producción. Además de las ventajas que supone la exoneración de impuestos de ATUTO por estar incorporada al régimen de la Zona Libre, posibilitó que se recuperaran costos adicionales (incurridos por las trabas ya conocidas de trabajar con MIPYME).

iv) Es necesario separar la producción de las otras tareas: desarrollo, diseño y comercialización de productos de las MIPYME, simplemente por su falta de conocimiento, información de mercados y su capacidad de mercadeo.

v) Se confirma que trabajar y producir en una forma aislada no permite lograr buenos niveles de producción y competitividad. Si se opera en forma asociada con otras empresas, el sistema de subcontratación brinda ventajas para las MIPYME en el aspecto tecnológico (absorción de conocimientos y especialización), comercial (delegar actividades de comercialización por entidades especializadas) y sus ingresos (acceso a nuevos mercados).

vi) Una estrategia que privilegie la producción especializada suele ser más competitiva que la producción masiva de productos que enfrentan la competencia de empresas grandes y establecidas en el mercado local e internacional. La estrategia aplicada se caracteriza por la búsqueda de nichos en los mercados y definir bien el producto. Especialización vertical y horizontal es la clave del éxito de este caso.

vii) La asistencia que requieren las MIPYME debe ser de carácter integral y específico, según la situación particular de cada una de ellas.

## **B. CASO B. ASOCIACIÓN NACIONAL DE ARTESANOS DE HONDURAS (ANAH)**

### **a) Antecedentes y justificación**

En 1979 se creó la Asociación Nacional de Artesanos de Honduras (ANAH) con la participación de 16 miembros. Su objetivo era mejorar la influencia política y ampliar las posibilidades de comercialización de sus afiliados. En el transcurso del tiempo, la Asociación se ha convertido en una organización moderna, en el sentido de que ofrece a sus afiliados, además de sus servicios de comercialización y mercadeo, un programa de financiamiento. Hoy día tiene alrededor de 800 miembros, aunque solamente 450 son activos y pagan su membresía. Los afiliados están diseminados en distintos puntos geográficos del país y realizan actividades productivas diversas, entre las que destacan la talla de madera, el entramado de fibras naturales, cerámica, cuero y manualidades.

En el área de comercialización, el servicio que ofrece la ANAH es la facilitación de dos áreas de exposición y ventas en el departamento de Francisco Morazán, específicamente en la

capital del país, Tegucigalpa, y en un pueblo turístico localizado muy cerca de la capital, Valle de Ángeles. En este lugar se cuenta con instalaciones que comprenden cinco pabellones o naves para la exposición y venta de los productos elaborados por los artesanos. Asimismo, se dispone de un pabellón similar, El Triángulo, pero de menores dimensiones, en la ciudad de Tegucigalpa. La ANAH goza del usufructo de las instalaciones (propiedad del Gobierno de Honduras) con el propósito de que todos los artesanos afiliados expongan sus productos, a la vez que se contribuye al turismo nacional.

La ANAH administra directamente los pabellones y recibe de sus afiliados los productos en consignación para su venta. En la administración, registro y liquidación de las operaciones de comercialización de estos productos se ha puesto en práctica un sistema automatizado de inventarios que permite conocer el volumen de ventas de cada artesano y sus consecuentes deducciones: comisión por ventas, cuotas de préstamos y la deducción adicional de un 5% que se destina a los vendedores y empleados de la ANAH.

Asimismo, la ANAH cuenta con un mercado ubicado en la ciudad de San Pedro Sula, departamento de Cortés, el cual persigue los mismos objetivos de los centros que operan en el departamento de Francisco Morazán.

Además de prestar los servicios de comercialización, la ANAH sirve como organización intermediaria para la solicitud y administración de préstamos para sus afiliados, ya que durante varios años tuvo acceso a préstamos del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), <sup>42</sup> que estaban destinados principalmente para capital de trabajo.

Adicional a los servicios directos mencionados, la ANAH también ha sido y es un importante representante de los intereses de sus afiliados, por lo que ha asumido un papel de promotor de los intereses políticos del sector de la micro y pequeña empresa en general. El proceso de fortalecimiento institucional de esta Asociación ha permitido que a sus logros económicos significativos se sume una mayor solidez política.

## **b) El desarrollo y sostenibilidad institucional de la ANAH**

El éxito de la ANAH deriva del aumento de los ingresos obtenidos y el crecimiento de las empresas afiliadas; su enfoque ha sido netamente económico y se ha convertido en una organización administrativamente sólida y sostenible por sus ingresos permanentes, que están conformados por los siguientes rubros:

- a) Pago a la asociación de una cuota mensual de 10 lempiras por afiliado (aporte claramente simbólico).
- b) Comisión por venta y administración de los pabellones. El 15% del valor bruto de las ventas se percibe como tal, lo que en promedio representa una suma de 137 500 lempiras mensuales.

---

<sup>42</sup> Fondos provenientes de los programas PASI y PROCATMER.



c) Organización anual <sup>43</sup> de la Feria Centroamericana “FECATAI”, que arroja una utilidad bruta anual de alrededor de 260 000 lempiras.

d) Participación en ferias internacionales en representación de los artesanos. Cada artesano participante entrega una comisión por ventas, lo cual significa un ingreso por alrededor de 80 000 lempiras anuales.

e) Margen de comercialización por exportaciones, que suma un monto aproximado de 20 000 lempiras anuales.

Aun así, el desarrollo alcanzado por la Asociación se interrumpió abruptamente por los efectos del huracán Mitch en 1998. Su infraestructura fue parcialmente destruida, se perdieron importantes inventarios y quedó bloqueado el acceso a Valle de Ángeles, puesto de comercialización más importante de la Asociación. La fuerte disminución del ingreso de turistas, que para el sector artesano representan uno de los más importantes mercados, también impactó negativamente a la ANAH, que tuvo una pérdida de alrededor de 314 500 lempiras en infraestructura, además de la caída del nivel de ventas. En resumen, los efectos del Mitch se exponen a continuación.

a) Disminución del ingreso de turistas, situación que aunque mejoró moderadamente entre 1999 y 2001, empeoró nuevamente después del 11 de septiembre de 2001. Estas contingencias han determinado la crisis que actualmente atraviesan muchos afiliados, por lo que incumplen sus compromisos financieros con la organización. En casos extremos, algunos artesanos han decidido cambiar definitivamente a otras actividades económicas.

b) La escasez de recursos de los afiliados y del sector en general ha impedido en los últimos tres años tanto la organización como la participación en ferias.

### **c) Apoyo institucional para el desarrollo de la ANAH**

La ANAH en el transcurso de más de 20 años de existencia ha recibido varias formas de apoyo institucional y de diferentes fuentes.

a) En 1979 obtuvo apoyo del gobierno a través del Centro de Desarrollo Industrial (CDI), para la organización y funcionamiento de los pabellones de exposición y ventas permanentes. Hasta hoy estas instalaciones son propiedad del Estado, pero son administradas y utilizadas por los artesanos sin ningún costo por concepto de alquiler o renta.

b) A mediados de los años noventa los voluntarios del Cuerpo de Paz apoyaron con el diseño de productos.

c) En 1999-2000 dos expertos de la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA) ofrecieron diferentes cursos de capacitación en el desarrollo de productos desarmables para exportar.

---

<sup>43</sup> Esta feria se ha venido organizando a partir del año 1987.

d) En los años noventa se recibieron fuertes inyecciones financieras por parte del FHIS con fondos procedentes de los Países Bajos y de la Unión Europea, a través de sus programas PASI y PROCATMER. Estos fondos eran administrados por la Dirección Ejecutiva de la ANAH y su Comité de Crédito, y estaban dirigidos específicamente para la inversión en capital de trabajo de sus afiliados. Mediante estos programas de crédito, la Asociación obtuvo un margen financiero que vino a fortalecerla.

e) Además del apoyo financiero por parte del FHIS, el PASI y PROCATMER le proporcionaron capacitación, asistencia técnica y recursos para su fortalecimiento institucional, así como para sus afiliados en áreas como contabilidad, manejo de crédito, planificación, mercadeo, relaciones humanas, etc.

Adicionalmente, a raíz de los problemas causados por el huracán Mitch, la ANAH obtuvo los siguientes apoyos.

a) Ayuda para la reconstrucción del pabellón “El Triángulo” en Tegucigalpa, a través del programa PROMYPE/GTZ.

b) Apoyo de PROMYPE/GTZ para la realización de la Feria Centroamericana FECATAI en 1999, mediante el otorgamiento de fondos para la compra de materiales destinados a la construcción de estantes y puestos de exposición perdidos durante el paso del Mitch.

#### **d) Logros de la Asociación**

Pese a los efectos devastadores del Mitch, la ANAH cuenta con resultados que la ubican como una asociación con una decidida orientación comercial. Ha logrado establecerse en el exterior y en el país como la única asociación de artesanos hondureños. Valle de Ángeles es uno de los pueblos más conocidos y visitados de Honduras, y su principal atracción son los pabellones de exposición y ventas permanentes de artesanías de la ANAH.

Además de este reconocimiento público, la ANAH también ha sido muy exitosa en su estrategia de buscar y encontrar mercados fuera de Centroamérica. Ha logrado penetrar en los mercados de Miami, Houston, Panamá, Madrid y Berlín, para vender sus productos en las ferias de artesanías.

Cabe subrayar que el éxito de la Asociación radica en el paquete integral de servicios que ésta brinda a sus afiliados: servicios financieros y no financieros, préstamos sin intermediación y apoyo en comercialización. En comparación con otras asociaciones, la ANAH es la organización más moderna en términos de mercadeo.

#### **e) Perspectivas de la Asociación**

Pese a los avances económicos e institucionales de la ANAH hasta 1998, el paso del Mitch le significó una crisis financiera. Actualmente, la ANAH está negociando sus deudas con

el gobierno y procura obtener un nuevo fondo de crédito con un mejor sistema de garantía y con personal más calificado para su manejo.

Es urgente, por una parte, llegar a ajustes financieros y, por otra, elevar la productividad de sus afiliados mediante la organización de programas de asistencia técnica para el mejoramiento en el diseño, calidad, etc., de sus productos. La ANAH ha comenzado ya a trabajar en la búsqueda de los aspectos antes mencionados.

Una de las razones de los problemas financieros de la asociación estriba en su limitada capacidad para el manejo administrativo de los recursos financieros. Por lo tanto, es importante invertir en el mejoramiento de esa capacidad para evitar problemas en el futuro.

El mercado exportador se caracteriza por cambios rápidos y por una exigencia en calidad, por lo que la ANAH y sus afiliados, como se mencionó anteriormente, deberán capacitarse en diseño y calidad de los nuevos productos. Un aspecto complementario será dar mayor promoción a la ANAH y sus pabellones y productos, ya que El Triángulo, por ejemplo, a pesar de estar en un lugar céntrico de la capital, no es muy conocido y deberá promocionarse con miras a aumentar su número de visitantes.

#### **f) Lecciones aprendidas**

La explicación del éxito de la ANAH está en el nicho de mercado encontrado a sus productos, en vista de que explotaron muy bien la herencia cultural, el trabajo artesanal y manual en un mercado más amplio (Europa y los Estados Unidos). Entre las lecciones más destacadas se cuentan los que a continuación se listan.

a) La ANAH es una asociación madura y relativamente uniforme en el tipo de sus empresas afiliadas, es decir, básicamente artesanía en madera, cuero y cerámica. Eso facilita una orientación relativamente balanceada. En otras asociaciones con actividades económicas muy distintas, los intereses son más difíciles de canalizar.

b) La ANAH ha sido contundente en definir su misión: netamente económica y sin mezclarla con muchos objetivos de carácter social. Su meta principal es aumentar las ventas de sus afiliados, a través de la búsqueda de mercados accesibles para sus productos.

c) Los servicios que la ANAH brinda a sus afiliados han sido los más idóneos para la promoción de las ventas: financiamiento, asistencia puntual comercial y la apertura de mercados mediante la participación en las ferias más importantes en su área.

d) El préstamo de los pabellones ha sido un apoyo decisivo del Gobierno de Honduras. Facilitó el establecimiento de una “ventanilla” pública de venta de sus productos artesanales. De esta manera, la ANAH logró establecerse física y visualmente para los turistas y otros compradores.

e) Debido a los logros económicos, la ANAH se ha manifestado dentro del marco político. No se puede esperar una influencia política si las MIPYME no se han organizado en una asociación que ofrezca beneficios reales para sus afiliados, como es el caso de la ANAH.

f) La ANAH ha comprobado ser una institución sostenible por sus ingresos por comisión, lo que le ha dado ingresos fuertes y permanentes, menoscabados por los efectos profundos del Mitch. Con el tema de los ingresos se vincula la estrategia de la ANAH, que ha sido orientada hacia la captación de los mercados exteriores a su alcance: Panamá, los Estados Unidos y algunos países europeos. La participación en las ferias internacionales ha sido determinante para la penetración en estos mercados.

## **5. ELEMENTOS DE UNA ESTRATEGIA DE PROMOCIÓN DE LA COMPETITIVIDAD DE LAS MIPYME**

### **A. NIVEL META**

Con respecto al nivel de promoción estratégica, las medidas deberán orientarse hacia la inclusión del segmento empresarial en las estrategias y políticas de desarrollo en el corto y mediano plazo. Como se ha visto en secciones anteriores, se trata de cambios socioculturales y político-culturales, lo que supone tareas de mediano plazo. Los elementos de una estrategia a nivel meta se listan a continuación.

1) El segmento empresarial de las MIPYME, mediante la CONAMIPYME, tiene que definir su agenda en concertación con las instancias públicas y privadas responsables para la ejecución de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP). La CONAMIPYME deberá delinear nuevos modelos de consenso y de concertación en relación con los comités de trabajo de la preparación, seguimiento y evaluación de la ERP.

2) En consonancia con lo anterior, se deberá enfatizar las funciones distintas de las simples actividades productivas de supervivencia de algunas empresas respecto de aquellas con potencial de crecimiento para generar empleo, riqueza y, en el mediano plazo, divisas. Es recomendable que el rumbo del desarrollo de la competitividad de Honduras se oriente hacia las pequeñas y medianas empresas de carácter industrial que generan empleo e ingresos, y fortalecer el mercado nacional. Otro elemento de esa estrategia deberá tomar en consideración los “nuevos” sectores, como el turismo y otras actividades del sector de los servicios.

3) La competitividad de Honduras consistiría en agregar mayor valor productivo a los sectores y productos en los que se posee la mayor riqueza natural: productos agrícolas convertidos en productos de agroindustria (procesamiento de frutas, productos lácteos, etc.), bosques para transformar madera en muebles para la exportación, y varios tipos de turismo. Las MIPYME deben formar parte de las actuales iniciativas de competitividad regional, como el Plan Puebla-Panamá (PPP).

4) La CONAMIPYME deberá iniciar un proceso de cabildeo político para promover la importancia de las MIPYME, sobre todo de las unidades con potencial de crecimiento. Como parte inicial de este trabajo se sugiere la incorporación de las estadísticas del segmento de las MIPYME en las encuestas periódicas del Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Para ello se propone diseñar un proyecto con financiamiento externo para fortalecer el INE en esta área, así como establecer vínculos institucionales y políticos entre la CONAMIPYME y el INE.

5) Se recomienda iniciar un diálogo con las instancias educativas para proponer cambios en los currículos de nivel primario, secundario y universitario. Se requiere la contratación de una consultora para proponer, concertar e implementar cambios estructurales en los programas escolares, siempre dentro del contexto de la ERP. En la actualidad, las MIPYME

no forman una parte importante de las actividades principales de desarrollo por la falta de conciencia sobre su potencial. La inclusión del tema de las MIPYME y el aspecto empresarial en los programas escolares generará en el mediano plazo un cambio “cultural” hacia una sociedad con una actitud más emprendedora.

6) En la propuesta de mejorar los niveles y programas de educación, es importante poner énfasis en las carreras legales, gerenciales y técnicas en ciertos sectores. Además, se deberán crear institutos o programas especializados en agroindustria, madero-forestal, turismo y textil-confección, los sectores de punta de las MIPYME.

7) Definir y garantizar una estrategia de financiamiento de las iniciativas y programas de reforma y apoyo a las MIPYME, para lo cual es estratégico incluirlos en el Programa de Alivio de la Deuda Externa mediante la conversión de deudas en programas de desarrollo productivo y competitivo.

## **B. NIVEL MACRO**

El análisis en este nivel se concentró primordialmente en las estrategias que se proponen para mejorar las condiciones macroeconómicas en las siguientes áreas de incentivos y reformas con respecto a la competitividad de las MIPYME.

### **a) Incentivos fiscales**

En virtud de las condiciones favorables de los regímenes especiales de exportación, inalcanzables para las MIPYME, es recomendable ofrecer incentivos a empresas de pequeña escala de exportación. Así, se propone reducir el impuesto sobre venta de los insumos locales para la producción exportable. Además, se sugiere analizar la posibilidad de diferenciar más entre tasas impositivas de renta que comprenden a empresas grandes, medianas, pequeñas y micro, sin descuidar la posible corrupción, evasión y altos costos administrativos de un sistema diferido. El esquema fiscal tiene que redundar en una disminución de costos que favorezca la inversión.

### **b) Incentivos comerciales**

La dependencia de los mercados internacionales determina que el empresario de pequeña escala sea más vulnerable a cambios drásticos de la demanda, ya sea en términos cuantitativos (baja de la demanda debido a crisis económicas) o en términos cualitativos (precios volátiles). La depresión económica de 2001 en los Estados Unidos generó efectos directos en las ventas de los productos fabricados en Honduras. Es necesario protegerse frente a esos cambios por medio de una diversificación de la producción y una especialización que eleve el valor agregado de la producción. Los términos de la competencia se han modificado, y como se mencionó anteriormente, la diferenciación de productos, la certificación de la calidad, la prontitud de entrega, la utilización de normas internacionales, son igualmente determinantes de la competitividad internacional, además de los costos de producción propiamente dichos.

Las empresas de los regímenes especiales se han convertido en enclaves económicos que no compran insumos locales ni transfieren en mayor grado tecnologías ni conocimientos. Dadas las características de estas empresas, es poco probable que se supere la división entre ellas y el resto de la economía. No obstante, en el mediano plazo se sugiere aplicar una política económica que fomente los nexos con el sector de la maquila. Programas de reconversión industrial podrían contemplar un trato preferencial para las industrias vinculadas con los parques. También se recomienda atraer maquilas de segunda y tercera generación con niveles tecnológicos más sofisticados, a fin de incrementar la transferencia tecnológica y de conocimientos. Hasta ahora la ventaja que Honduras presenta a los inversionistas es su mano de obra muy barata, pero en el largo plazo ello no basta, sino que debe ponerse el acento en inversiones, en tecnologías adecuadas y capital humano calificado. El enfoque de la reconversión industrial, en este caso, se resume en la siguiente frase: del trabajo barato hacia ingenieros de bajos costos.

Otros elementos de una estrategia comercial son los siguientes.

a) Los procesos de integración económica centroamericanos son inevitables, y su realización se agiliza mediante los tratados internacionales y las negociaciones comerciales. Es urgente incluir la posición y los intereses de las MIPYME en estas negociaciones. Se requiere que la CONAMIPYME asuma un papel sumamente importante, por lo cual su ubicación actual en la SIC (entidad estatal responsable de los tratados) es muy oportuna y debe ser aprovechada.

b) Se propone analizar los beneficios de una desgravación arancelaria que abarcara la eliminación de cuotas a la importación de materia prima, bienes intermedios y de capital para el mejoramiento de la competitividad de las MIPYME.

#### **c) Incentivos monetarios y financieros**

En primer lugar, es sumamente importante mantener una inflación baja para reducir costos, mediante una política fiscal y presupuestaria controlada. Además, para incentivar las exportaciones se deben de contemplar incentivos explícitos para el financiamiento de la exportación; por ejemplo, facilitando créditos para la exportación y estableciendo un seguro de crédito a la exportación. Los seguros de crédito fomentan la tendencia a la diversificación de la exportación, y acerca de éstos las empresas disponen de información insuficiente.

#### **d) Incentivos cambiarios**

Es importante rescatar un tipo de cambio real. El tipo de cambio determina en gran parte la competitividad en el mediano plazo. El lempira sobrevaluado no promueve una diversificación de la exportación y desincentiva la competitividad empresarial. Por lo tanto, la política cambiaria deberá concentrarse en definir una tasa de cambio real.

### C. NIVEL MESO

Hay que configurar el entorno meso específico de las MIPYME para promover su competitividad como segmento empresarial, entorno conformado por un mercado financiero, laboral, de servicios de desarrollo empresarial, colaboración interempresarial y asociatividad. También existe una relación con el Estado, como entidad reguladora del entorno económico, denominado el marco legal y administrativo. En todas estas relaciones juega un papel importante la coordinación de la promoción como mecanismo entre el sector privado, público y la cooperación internacional mediante la intervención de la CONAMIPYME.

Los lineamientos estratégicos de nivel meso se identifican en las siguientes áreas.

#### a) **Financiamiento**

El análisis evidenció la falta de una oferta adecuada para las MIPYME con potencial de crecimiento. El mercado financiero pone el acento en el combate a la pobreza, y para esto existen metodologías, instrumentos y fondos. La estrategia para incentivar la competitividad de las MIPYME es crear mecanismos e instrumentos oportunos para financiar sus actividades económicas. Entre las propuestas para mejorar el funcionamiento del y el acceso al sistema financiero se cuentan las siguientes.

a) Crear fondos con condiciones adecuadas para promover la inversión mediante financiamiento de largo plazo. Diferenciar la oferta de recursos financieros y diversificar los instrumentos como *factoring*, seguro de crédito, entre otros.

b) Establecer un fondo de garantía para facilitar el acceso a préstamos de los pequeños productores. Además, el sistema de garantías debe ampliarse con la introducción de garantías prendarias a través de un sistema de ley de prendas.<sup>44</sup>

c) Promover el uso de capital de riesgo como *joint-ventures*, y ello incentivará la inversión en las MIPYME. Los créditos de largo plazo para invertir en las MIPYME no tienen precedente en la tradición bancaria hondureña, por lo cual se propone analizar la oportunidad de coinversiones mediante instituciones inversionistas nacionales o centroamericanas.

d) Central de las riesgos que posibilite un control automatizado y una centralización del registro de préstamos a las MIPYME. Hay empresas que ya están brindando este servicio (como DataCrédito), pero falta elevar su calidad así como incrementar la competencia entre las empresas que los ofrecen.

---

<sup>44</sup> No es recomendable como funciona actualmente con casas de empeño, sino con un registro de prendas (mobiliario, etc.). Actualmente, las casas de empeño quitan el uso al propietario, mientras que un sistema con un registro de prendas permite la circulación y el uso productivo de los bienes.



**b) Servicios de desarrollo empresarial**

Fundamental para el desarrollo de los servicios de desarrollo empresarial es efectuar una revisión político-institucional de los programas que los están brindando. Como se ha indicado, se deberá vincular la oferta de servicios a las necesidades del mercado de las MIPYME y tomar en cuenta a los clientes, los empresarios y sus trabajadores.

En adición a lo anterior, se impone formar los recursos humanos en el nivel de instrucción, asesoría y asistencia técnica. Es indispensable aumentar y mejorar el conocimiento y capacidad técnica de los recursos humanos y especializarlos en subsectores o actividades específicas. Los programas nacionales y las OPD no disponen de personal técnico calificado para asesorar empresarios. Su formación requiere de apoyo estructural a través de cursos especializados vinculados con la práctica. El diplomado de la UNITEC debe ser ampliado, profundizado y diversificado por sector. Las carreras técnicas y universitarias deberán reorientarse hacia las necesidades del segmento empresarial: formación gerencial, legal, comercial y técnica son las áreas principales para un buen desarrollo de los servicios empresariales.

En este contexto, el papel de las universidades e instituciones técnicas es crucial. Deben de revisar sus currículos y orientarlos a las necesidades y demanda del mercado. La cooperación entre las universidades y el sector productivo es indispensable. En consecuencia, las universidades deben asignar mayor importancia a los estudios de las ciencias naturales y técnicas, exigir prácticas empresariales y desarrollar formas de cooperación con empresas privadas. Una estrategia oportuna es crear incubadoras de asesores a las MIPYME. Las universidades pueden brindar asesoría inicial subsidiada mediante sus estudiantes de carreras técnicas, legales, gerencial y comerciales y luego los mismos graduados pueden seguir dando estos servicios de forma remunerada.

La promoción de la competitividad de las MIPYME hondureñas exige fortalecer la infraestructura institucional existente, y ello supone invertir en las cámaras de comercio e industria para que sirvan como vínculo institucional, por una parte, entre las empresas y las universidades y, por otra, entre centros de información y comercialización, y el gobierno.

Otro elemento de una estrategia de servicios de desarrollo empresarial consiste en procurar el aprovechamiento de una cadena productiva y comercial de empresas establecidas en el mercado. De hecho, la promoción de la cooperación interempresarial a menudo representa la única manera de tener acceso a mercados internacionales. El caso exitoso A refleja con precisión que un sistema de subcontratación es una buena estrategia de mercado para aumentar la capacidad exportadora de una mediana o gran empresa. Nuevamente, es fundamental elevar el nivel técnico para llegar a una producción uniforme y de alta calidad. En principio, se efectúa una inversión concentrada en la capacidad productiva, sin que se exija una capacidad empresarial en las demás áreas de gestión (comercial, organizacional, etc.), en las que los costos serían muy altos si se desea obtener resultados en el corto plazo.

### **c) Promoción de asociatividad**

La asociatividad es un tema de suma importancia para la promoción de la competitividad. Los dos casos exitosos analizados muestran que mediante las economías de escala las empresas tienen mayor acceso a recursos, a los mercados de insumos, de ventas y de asesoría. Una estrategia para la promoción de la asociatividad será identificar metodologías exitosas del fortalecimiento de la asociatividad y concentrarse en los sectores con mayor potencial en términos competitivos.

### **d) Reformas laborales**

A fin de mejorar la flexibilidad y la estabilidad laboral, se recomienda introducir de un seguro social para las MIPYME. En el corto plazo, la CONAMIPYME debe formar el personal de la ST en esta área y nombrar un grupo de trabajo de expertos para proponer y concertar un plan para la introducción en fases de un sistema de seguro social. La CONAMIPYME tendría que comprometerse para conseguir el financiamiento de la ejecución del sistema.

Asimismo, es imprescindible modernizar las condiciones de trabajo en términos físicos, relaciones de trabajo, mentalidad, y cultivar un compromiso entre trabajadores y su empresa, con objeto de llegar a mayores niveles de productividad.

### **e) Reformas al marco legal y administrativo**

Dentro de la CONAMIPYME deberá instalarse un grupo de trabajo técnico interinstitucional de carácter público-privado <sup>45</sup> y con apoyo de expertos para alcanzar una propuesta concertada sobre reformas para la simplificación y agilización del procedimiento administrativo en el marco de la desregulación económica, de modo que se incentive el establecimiento y la operación de empresas para el desarrollo del comercio exterior.

Un terreno en el que se impone avanzar es el referido a la divulgación de información legal relevante para inversionistas. Honduras tiene una mala reputación en cuanto a la provisión de información legal (Banco Mundial, 2001). Se propone revisar las funciones y los recursos de la Ventanilla Única de las Exportaciones y la Ventanilla Única de Inversiones, en relación con su papel para la promoción de las MIPYME.

### **f) Fortalecimiento institucional de la CONAMIPYME**

Uno de los elementos más trascendentes de una estrategia de la promoción de las MIPYME es el fortalecimiento institucional de la CONAMIPYME. El trabajo desarrollado hasta la fecha por la ST de la referida comisión revela que ésta todavía no dispone de una orientación y misión muy clara, debido a la falta de un compromiso político y, por tanto, de recursos

---

<sup>45</sup>

Con participación primordial de medianas empresas exportadoras.

financieros y humanos. Resultado de esta situación es la intervención <sup>46</sup> en áreas que corresponderían a otras instancias o programas de apoyo. La CONAMIPYME no es una instancia de apoyo y de recursos, sino de facilitación y coordinación. La experiencia de los últimos años ha patentizado que sin un compromiso fuerte del gobierno, la comisión no va a tener los resultados que corresponden a su misión. Aun más, sin un apoyo internacional más decidido que el actual, un programa de acción inmediata no puede realizarse. Las propuestas para un Plan de Acción se sintetizan a continuación.

a) Fortalecer la ST en su capacidad de diseñar términos de referencia para consultorías y planes de trabajo, así como de elaborar y revisar propuestas de proyectos.

b) Cambiar la metodología de trabajo de la ST en el sentido de iniciar un proceso de concertación permanente y no formal <sup>47</sup> sobre temas de interés de apoyo institucional a las MIPYME.

c) Para cubrir la falta de conocimiento específico, técnico y de sus mercados, es necesario formar especialistas sectoriales dentro y fuera de la ST, e implementar una estrategia de colaboración multilateral bajo su coordinación.

d) Cambiar la metodología de trabajo de las comisiones de trabajo porque se exigen resultados para los cuales no están equipadas o formadas. Por lo tanto, los resultados son mínimos y retrasados, lo que no contribuye al mantenimiento de la motivación de sus miembros. El resultado de este accionar es que Honduras ha quedado muy atrás en este tema si se lo compara con los otros países centroamericanos. Se propone proveer insumos ofrecidos por expertos y dar a las mesas de trabajo la función de concertación, discusión, ajustes y aprobación. Esto no excluye la necesidad de nombrar comisiones *ad hoc* para investigar y proponer soluciones sobre temas específicos y técnicos.

e) Se proponen los siguientes temas de trabajo para la ST en el corto plazo: ampliación del sistema de financiamiento para las MIPYME con orientación en la inversión, diseño de nuevos sistemas de garantías adecuadas, desarrollo de estudios subsectoriales, la definición de un marco legal y administrativo, y la formulación de una nueva estrategia para la formación de recursos humanos.

f) Buscar el espacio para que la ST forme parte de los mecanismos de negociación de los tratados internacionales de comercio.

---

<sup>46</sup> El programa de asistencia técnica del proyecto de la provincia china de Taiwán dentro de la SIC.

<sup>47</sup> No formal significa en este contexto usar otros medios de comunicación adicionales a las reuniones masivas y formales.

#### **D. NIVEL MICRO**

La competitividad de nivel micro de las MIPYME se puede fomentar basándose en los siguientes lineamientos estratégicos.

1) A fin de promover el uso de tecnologías apropiadas y competitivas, se propone invertir en nuevos patrones organizativos, diseño de productos, mercadeo, control de calidad, envase y embalaje. En un programa de promoción de tecnologías adecuadas por subsector se debe contemplar la importación o donación de maquinaria y equipo refaccionado.

2) La generación de una masa de trabajadores calificados requiere vincular el sistema educativo al productivo, poniendo el acento en la formación vocacional y elaborando un nuevo diseño curricular que incluya a los empresarios en el diseño, ejecución y evaluación de programas de formación sectorial.

3) Las empresas con potencial de exportación van a necesitar capacitación especial para conocer y aprender sobre trámites, costumbres, relaciones, anticipar cambios en los mercados, etc.

4) La cooperación interempresarial arroja ventajas para las empresas participantes en términos de conocimientos, escalas de economía y acceso a mercados. Hay que promover un programa de redes para las PYME, lo que incluye integraciones verticales y horizontales, así como subcontrataciones. La cooperación interempresarial abarca compra de materia prima, capacitación conjunta, adquisición de información comercial, tecnológica, entre otros.

5) Es indispensable promover el uso de sistemas de información, lo cual sería factible a través de las redes de información nacional y las representaciones de negocios, embajadas, etc.

6) Formular paquetes de apoyo integral que partan de una combinación de sus necesidades con base en un diagnóstico específico de una empresa o un grupo de empresas. Se propone un programa específico de análisis y asistencia técnica para la pequeña y mediana empresa orientado al diseño de productos, identificación de mercados y establecimiento de contactos comerciales.

## ANEXO

### LISTA DE LAS INSTITUCIONES Y PERSONAS CONSULTADAS

|   |   |
|---|---|
| ATUTO                                     | Holland Millis, Director  |
| Banco Interamericano de Desarrollo        | Patricia Falck  |
| BCIE, Depto. de Desarrollo Sostenible     | José Donald Ochoa H. y José Enrique Amaya                             |
| Banco Mundial                             | Joseph Owen, Representante Honduras                                   |
| CADERH                                    | Ivonne Romero, Directora Ejecutiva                                    |
| CDH                                       | Adelina Vásquez, Directora Ejecutiva                                  |
| COHEP                                     | Joaquín Bulnes, Gerente Administrativo<br>Enrique Mejía Uclés, Asesor |
| FHIS                                      | Roberto van de Bogart, Asesor<br>Aleyda Girón, Exfuncionaria          |
| FIDE/ASPPE                                | Dina Caballero, Directora<br>Patricia Inestroza, Experta              |
| FONAPROVI                                 | Manuel Figueroa, Director Proyecto FINSA y<br>Roberto Zavala, PASI    |
| Fundación José María Covelo               | Juan José Lagos, Gerente General                                      |
| INFOP                                     | Nelson Ferrufino, Depto. Desarrollo Empresarial                       |
| IZOTE                                     | Juan Manuel Moya, Socio fundador                                      |
| PEP                                       | Julio Paz, Director<br>Milton Muñoz, Consultor                        |
| PROMYPE/GTZ                               | Rómulo Rodezno, Asesor<br>Jürgen Klenk, Coordinador PROMYPE           |
| Secretaría Técnica de CONAMIPYME<br>(SIC) | Óscar Ortiz, Director<br>Ingrid Quiroz, Subdirectora                  |

## BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, Eduardo (2001), *Honduras: Análisis de los incentivos a las exportaciones; de la promoción de las exportaciones hacia la promoción de la competitividad*, Políticas Económicas y Productividad (PEP), USAID, Tegucigalpa, abril.
- Altenburg, Tilman y Helmut Nuhn (editores) (1995), *Apertura comercial en Centroamérica: Nuevos retos para la industria*, DEI, Costa Rica.
- Banco Mundial (2001), *Honduras: The Climat for Foreign Direct Investment and How It Can Be Improved*, Foreign Investment Advisory Service (FIAS), Washington, mayo.
- Bulnes Ochoa, Joaquín (1996), *Situación de la mediana empresa-Honduras*, Tegucigalpa, marzo.
- CADERH (Centro Asesor para el Desarrollo de los Recursos Humanos de Honduras) (2001), *Perfil institucional*, Tegucigalpa.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000), *Estrategias y políticas de competitividad en Centroamérica. De la integración externa a la integración interna* (LC/MEX/L.447), México, 8 de noviembre.
- Chemomics International Inc. (1997), *Honduras: Diagnóstico de servicios financieros para la microempresa y recomendaciones para un programa de apoyo*, BID, Washington, abril.
- CID/Gallup (2000), *Estudio de micro y pequeña empresa no agrícola en Honduras* (USAID/Fundación J.M. Covelo), Tegucigalpa.
- Comité de Constitución del CENPROMYPE (2001), *Programa regional: Centro para la promoción de la micro y pequeña empresa en Centroamérica*, América Central, agosto.
- FONAPROVI (Fondo Nacional para la Producción y la Vivienda) (1997), *Ley del Fondo Nacional para la Producción y la Vivienda*, Decreto N° 53-97, 30 de mayo.
- García, Norberto (2001), *Consistencia de la política salarial con la política macroeconómica: Una propuesta para mejorar la competitividad*, Proyecto Políticas Económicas y Productividad (PEP), Tegucigalpa, mayo.
- Gobierno de la República de Honduras (2001), *Estrategia para la reducción de la pobreza*, Tegucigalpa, abril.
- Guerrero, Liliana (2002), *Diagnóstico de la micro, pequeña y mediana empresa (MIPYME) en Honduras*, CONAMIPYME, PROMYPE-GTZ, Tegucigalpa, enero.

- Instituto Nacional de Estadística (INE), *Vigésimo tercera encuesta permanente de hogares de propósitos múltiples 2001*, Tegucigalpa, septiembre.
- Irías, Olga y Liliana Guerrero (2001), “Constitución y operación de una empresa: procedimientos y requisitos para el sector comercial y el sector industrial”, mimeo N° 1, PROMYPE/GTZ, Tegucigalpa.
- Kerkhoff, Frans (1999), “El sector informal urbano en Honduras: Una descripción del fenómeno, el marco institucional y las políticas de promoción”, *Revista Centroamericana de Economía*, Postgrado Centroamericano en Economía y Planificación del Desarrollo (POSCAE) de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Tegucigalpa (año 3 y 4, N° 53 y 54), septiembre de 1998-abril de 1999.
- \_\_\_\_\_. (1995), *Características socioeconómicas y financieras de la microempresa en Honduras*, OIT/ILO, PASI-FHIS, Tegucigalpa, diciembre.
- República de Honduras (2001), *Ley reguladora de las organizaciones de desarrollo que se dedican a actividades financieras*, Decreto N° 229-2000.
- \_\_\_\_\_. (1992), *Ley de Inversiones, Decreto N° 80-92 y sus reformas*.
- Rodezno, Rómulo (2000), *Instrumentos, prioridades y estructuras institucionales para el fomento de la micro, pequeña y mediana empresa: La experiencia de Honduras*, Cuaderno de Trabajo N° 1, PROMYPE/GTZ, Tegucigalpa.
- Walker, Ian y Joaquín Medina Oviedo (2000), “Agenda para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible en el Siglo XXI”, *Cambio Empresarial*, Honduras, pp. 7-50.





## **CAPÍTULO VI**

### **NICARAGUA: COMPETITIVIDAD DE LAS MIPYME**

*Mario Davide Parrilli*



## 1. Introducción

El presente trabajo expone los principales resultados de una investigación sobre el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME) en Nicaragua, así como de las políticas y acciones enfocadas a su fomento.

Entre las conclusiones más relevantes obtenidas cabe mencionar la constatación de que se carece de una política clara y coherente orientada al sector, que integre los aspectos meta, macro, meso y micro del desarrollo. En contraste, se aprecia más bien un sesgo antiindustrial que en los últimos tiempos ha influido en el cierre de varias empresas, grandes y pequeñas, tanto industriales como de servicios. La política comercial es una de las causas más importantes de este sesgo, aunada al costo de los principales insumos y de la infraestructura (camino, luz, agua, gasolina). Además, la falta de una política territorial o de *clustering* incide aún más en la debilidad de las MIPYME. Actualmente, en el Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC) se ha emprendido un esfuerzo institucional con miras a generar mejores condiciones para el desarrollo de las MIPYME, pero es un programa incipiente y no se puede prever su peso en el contexto más amplio de la política económica nacional.

En este capítulo se pretende enfatizar la posibilidad de impulsar el crecimiento de las MIPYME. Con ese propósito se incluyó la investigación de un par de casos exitosos de MIPYME, cuya selección se basó en los factores de competitividad identificados internacionalmente como característicos del sector, o sea, la acción conjunta y las externalidades económicas, además de sus resultados económicos y financieros.

En la segunda sección del trabajo se analiza la situación actual de las MIPYME, su desempeño reciente y las instituciones públicas y privadas de apoyo al sector y sus características. En el tercer capítulo se discuten los principales obstáculos que está enfrentando el sector en el nivel meta, macro, meso y microeconómico. En el cuarto y quinto títulos se expone el avance actual en términos de políticas sectoriales, con especial referencia a las MIPYME, y luego se plantean los lineamientos estratégicos que deberían retomarse para lograr mejores resultados en el mediano plazo (sexto acápite). Por último, en la séptima parte se describen los dos casos exitosos de empresas y se procura evidenciar los elementos de políticas meta, macro, meso o micro que han permitido tal interesante desarrollo.

## **2. Situación de las MIPYME y desarrollo del sector**

### **a) Desempeño reciente**

En general, la situación macroeconómica del país presenta resultados aparentemente contradictorios que confunden las ideas sobre la verdadera evolución de la economía en estos años. Precisamente, los datos del Banco Central muestran un mayor equilibrio de las variables, con una inflación que descendió al 7.2% en 1999 y un deslizamiento del tipo de cambio que se redujo de 12% a 10% anual; además, el crecimiento del producto fue estable (alrededor del 5% anual). Ahora bien, este comportamiento positivo contrasta con los datos relacionados con el déficit de la balanza comercial (800 millones de dólares en 1997 y 1998, 1 140 millones de dólares en 1999) y la deuda externa, que entre 1997 y 1999 se incrementó 8.3% y llegó a totalizar 6 498.9 millones de dólares (BCN, 1999).

Un análisis más detallado muestra un preocupante estancamiento del sector industrial, cuyo crecimiento de 3.3% en 1999 obedeció fundamentalmente a las fuertes actividades manufactureras vinculadas con el rubro de los materiales de construcción (38%) y productos químicos (32%), mientras que la mayoría de los restantes rubros han ido perdiendo consistencia, de forma intensa en los bienes alimenticios, con una caída del 2% en su valor agregado. Al mismo tiempo, en el plano meso y microeconómico se observa que varias empresas industriales de cierta relevancia tuvieron que cancelar sus operaciones o reducirlas sustancialmente (grandes empresas como GRACSA en los aceites, la Tribuna en los editoriales, TABANICSA en el tabaco, etc.). El fenómeno se asocia en buena medida al proceso de liberalización del mercado registrado en todos estos años, que arrojó un incremento progresivo de la importación de bienes producidos en el extranjero, en condiciones de mayor competitividad respecto de las empresas nacionales. Por otra parte, el sector manufacturero es importador neto de divisas, ya que en 1998 adquirió en el exterior 350 millones de dólares de materias primas y exportó sólo 264 millones de dólares de productos terminados, 7% menos que en 1997. Esta observación tiene plena validez para las MIPYME de Nicaragua, que constituyen la mayoría en el país. En este sentido, el cuadro 1 (así como el cuadro A-1 del anexo) brinda información a propósito de algunos de los indicadores vinculados con este segmento de empresas.

En el país hay varias estadísticas sobre el sector MIPYME que las diferencian por su tamaño. Durante varios años, el Banco Central ha clasificado como MIPYME a las empresas que emplean de 1 a 30 trabajadores (véase el cuadro A-3 del anexo), mientras que INEC-MEDE-GTZ incluye en esta categoría a aquellas en que se desempeñan de 1 a 100 trabajadores. El cuadro 1 presenta una configuración urbana y general de las MIPYME, dado que contempla a todos los sectores productivos urbanos (industria, comercio y servicios). En el cuadro 3 se muestran estimaciones del valor agregado y valor bruto de la producción generado por estas empresas, aunque se refiere solamente a establecimientos con 30 y menos trabajadores.

Cuadro 1

## LAS MIPYME EN NICARAGUA

|   | MIPYME<br>(1-100 trabajadores) |
|---|--------------------------------|
| Número total de MIPYME                            | 158 859                        |
| Número de microempresas (1-5 trabajadores)        | 153 621                        |
| Número de pequeñas empresas (6-20 trabajadores)   | 4 526                          |
| Número de medianas empresas (21-100 trabajadores) | 712                            |
| Participación del sector en la industria (%)      | 99.9                           |
| Total de empleos generados                        | 290 509                        |
| Contribución al empleo nacional (% de la PEA)     | 21.2                           |
| % de la PEA ocupada en la industria               | 18.9                           |
| % de la PEA ocupada en el comercio (%)            | 56.2                           |
| % de la PEA ocupada en los servicios (%)          | 12.6                           |
| Concentración en el Pacífico (%)                  | 77                             |

Fuente: GTZ (1999), pág. 37.

Pese a estas limitantes, los datos son sintomáticos de la situación de estas unidades de producción y de la industria en general. El PIB aportado es bajo, pero el PIB generado por la industria es incluso menos relevante (alrededor de 400 millones de dólares). En este desempeño el peso de las PYME puede totalizar alrededor del 25%,<sup>1</sup> siempre que se considere la definición más amplia de las MIPYME (hasta los 100 empleados), aunque en realidad no hay estadísticas sobre el valor agregado generado por las empresas industriales hasta dicho número de trabajadores. Obviamente, no se considera que muchas de sus actividades no aparecen en las estadísticas por ser informales, y en el caso de la exportación, clandestinas.

## b) Entorno mesoeconómico

Varios organismos se dedican a apoyar a las MIPYME, privados y públicos, nacionales e internacionales. La gran mayoría de ellos tiene su sede central en la capital y opera en el Pacífico de Nicaragua, en particular en las cabeceras departamentales de la capital y de Masaya, León, Chinandega, Granada, Estelí y Matagalpa (GTZ, 1999; Montalván, 1997).

i) La institucionalidad estatal de apoyo a las MIPYME. En el ámbito estatal diversos organismos se ocupan de las MIPYME. La Ley 290 (1998) modificó la función del INPYME (Instituto Nicaragüense de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa), poniéndolo bajo la jurisdicción del Ministerio de Fomento, Industria y Comercio de Nicaragua (MIFIC) y vinculándolo más estrechamente con la Dirección General PYME del MIFIC (DPYME), que es la instancia ministerial de definición de políticas y estrategias sectoriales de desarrollo. El

---

<sup>1</sup> Tal estimación es muy gruesa y basada en el primer cuadro en anexo, donde se menciona que las empresas hasta 30 trabajadores sólo produjeron 51 millones de dólares en 1995.

INPYME desarrolla una serie de programas en colaboración con la cooperación internacional (financiadores) y con organizaciones no gubernamentales (ONG) nacionales (implementadores). Por mucho tiempo el INPYME se ha dedicado casi exclusivamente a las microempresas y con un enfoque relativamente “populista” que no ha arrojado muchos resultados. Recientemente pasó a llamarse PAMIC (Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa), cambio que pretende enfatizar la relevancia de las pequeñas y medianas empresas en el desarrollo nacional e industrial. Todavía está en pleno proceso de rediseño de su propia misión y de su forma de intervenir en el sector para producir resultados más evidentes.

La DPYME cumple una función de cuarto piso, o sea, de instancia dedicada a la formulación de políticas sectoriales, por lo que mantiene relaciones con las agencias multilaterales (en particular, el Banco Interamericano de Desarrollo -BID-), con el cual está desarrollando el programa de formulación de políticas sectoriales PRO-PYME), así como con las agencias bilaterales de cooperación (la alemana GTZ, la agencia de cooperación suiza COSUDE, etc.). Su esfuerzo se ha vuelto relevante en los últimos años gracias a sus gestiones para fomentar una coordinación de todos los organismos de apoyo al sector MIPYME. No obstante, la falta de suficientes recursos financieros dificulta la concreción de tales esfuerzos en iniciativas permanentes y sólidas. Precisamente, muchas de las mesas de concertación formulan iniciativas costosas y los organismos participantes no suelen disponer de un presupuesto para éstas, lo cual se debe a su dependencia de la cooperación internacional mediante proyectos específicos. La DPYME tampoco dispone de un presupuesto adecuado, por lo que es previsible un estancamiento de sus actividades.

También hay organismos que trabajan en un nivel de tercer piso, es decir, de realización de programas que ejercen un impacto amplio en el ámbito nacional sobre los agentes de desarrollo considerados en este estudio.<sup>2</sup> En la DPYME existen dos programas financiados con fondos del gobierno de la provincia china de Taiwán. El primero es COMPYME, que es el programa nacional de fortalecimiento de las ventajas competitivas de las MIPYME. Se concreta mediante actividades de canalización de financiamiento hacia estas empresas. El segundo programa, CATPYME, se concentra en actividades de asistencia técnica y capacitación para empresarios de ramas específicas: alimentos, textil y cuero y calzado. Este programa corre el riesgo de cierta duplicación de esfuerzos (con los de INPYME), situación que se da a veces en las instituciones del mismo gobierno. Se trata de programas menores o que, por lo menos, no han logrado alcanzar la “visibilidad pública”, ya sea de parte de los artesanos nacionales o de los organismos de apoyo, con los cuales se podrían coordinar acciones y capitalizar su efecto.

Durante años, estos organismos principales del gobierno para el sector MIPYME (DPYME e INPYME) no han entablado muchas relaciones, lo que ha provocado cierto dualismo e incoherencia de acciones. En fechas recientes se registró un esfuerzo de acercamiento y coordinación que podría generar buenos resultados en el futuro. Lo importante en este proceso es que quede clara la distinción entre las dos instancias y que se busque homogeneizar su acción con base en esa distribución de papeles: la DPYME como instancia de definición de políticas e

---

<sup>2</sup> En la terminología nacional, el concepto de cuarto piso hace referencia a la formulación de políticas; el de tercer piso a la implementación de programas; el de segundo piso a la entrega de servicios a la producción y, finalmente, el de primer piso alude a los mismos actores del desarrollo, las MIPYME.

INPYME como instancia de definición de acciones (enmarcadas dentro el esquema propuesto por la DPYME), a coordinarse entre los varios organismos de apoyo al sector.

Por su parte, el Instituto Nacional Tecnológico (INATEC) sigue siendo financiado en parte por los empresarios (2% de sus gastos de planilla) y en parte (ligeramente inferior, quizás un 40%) por el Estado. Esta entidad cumple una función muy importante en la política de capacitación técnica al sector no agropecuario. Sus actividades se desarrollan en todo el territorio nacional por medio de instituciones vinculadas, aunque es deficiente su difusión sobre el territorio y casi no se aplican a las pequeñas y microempresas, por el carácter informal de éstas y porque no cotizan el mencionado 2%.

En el ámbito del MIFIC existen otras dependencias, direcciones y programas que dirigen esfuerzos de apoyo al sector, como la Dirección General de Fomento Empresarial (DGFE); la Dirección de Tecnología, Normalización y Metrología (DTNM); el Programa Nacional de Competitividad (PNC); el Proyecto de Apoyo a la Innovación Tecnológica (PAIT); el Centro de Exportaciones e Inversión (CEI) y el CETREX, entre otras. (MIFIC, 2001).

La Financiera Nicaragüense de Inversiones (FNI) es otra institución que fue de jurisdicción estatal hasta hace poco. Se privatizó con el propósito de seguir apoyando el desarrollo de las MIPYME a través de algunos programas financiados por la cooperación externa (por ejemplo, el gobierno de los Países Bajos). Algunas de las líneas de crédito manejadas hasta la fecha han sido muy exitosas; sin embargo, en dichas líneas la FNI no ha contado con suficiente personal y fondos para darles un mayor alcance, por lo que las MIPYME involucradas han sido relativamente pocas. Hay otros institutos y organismos que apoyan al sector MIPYME, como el Laboratorio de Alimentos (LABAL) y el Centro Tecnológico de Información (CTI), que sustituye el anterior CENIT. Ambos organismos son poco conocidos por los usuarios potenciales y menos aún por las MIPYME.

ii) La institucionalidad privada de apoyo a la MIPYME. Hay una variedad de instituciones relevantes, algunas más orientadas a defender los intereses de empresas de tamaño mediano y grande, como la Cámara de la Industria (CADIN) y el Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP); otras que se enfocan a las MIPYME, como la Cámara de la Pequeña Industria (CONAPI), la Unión Nacional de las PYME (UNIPYME), la Unión Nicaragüense para el Desarrollo (UNYD), la Cámara Nicaragüense de las PYME (CANPYME) y, por último, las que incorporan todo tipo de empresas, como el INDE.

En general, los gremios parecen bastante débiles en Nicaragua, a raíz de que la política predomina sobre la economía, y por efecto de ello el mundo empresarial queda subordinado al gobierno nacional y local, sin mucha posibilidad de intervenir en las decisiones, a las que debe adaptarse. Una manifestación de esto es el nombramiento de altos mandos “políticos” para las grandes empresas nacionales (ENEL, ENITEL, IMSS, etc.), en vez de escoger representantes del mundo “empresarial” con mayor competencia.

Por otra parte, hay una serie de ONG que trabajan en el territorio nacional para fomentar este sector productivo. Algunas ONG adoptan un enfoque financiero y otorgan crédito a artesanos y comerciantes (FDL, Acodep, Fama, Chispa, Finde, etc.). Hay otras que se encargan

más del desarrollo empresarial (Nitlapán, Acodep, Ipade, Apyme, etc.) y se concentran en ofrecer capacitación, asistencia técnica, información y apoyo al mercadeo. Las primeras han experimentado un gran desarrollo de sus actividades en el transcurso de los últimos años, tanto que actualmente alcanzan una cartera de alrededor de 50 millones de dólares. Su mayor éxito ha sido demostrar al sector financiero formal que hay sectores desatendidos que sí necesitan de crédito y pueden reembolsarlo. Éstos son buena parte de los pequeños productores rurales y urbanos, o sea, las MIPYME. En efecto, muchas de estas instituciones de crédito no convencional han logrado alcanzar niveles de cartera vencida muy bajos, llegando a menos del 5% sobre el total. Para constituirse en una contraparte más poderosa del gobierno, de la Superintendencia de Bancos y de la cooperación internacional financiera y no financiera, estas ONG han conformado una Asociación de Organismos de Micro Finanzas no convencionales (ASOMIF). Uno de sus primeros objetivos es la captación del ahorro de las familias que atienden, así como de los fondos de la cooperación internacional, como en el caso de la provincia china de Taiwán, a través del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) o del Gobierno de los Países Bajos a través de la mencionada FNI.

Las universidades se están interesando de forma creciente en el desarrollo de las MIPYME. Así, la Universidad Americana (UAM) tiene un programa de jóvenes emprendedores y una serie de cursos para “articuladores de redes empresariales”, lo que ha realizado adoptando el marco metodológico promovido por la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI). La Universidad Centroamericana (UCA) está desarrollando un programa de investigación en administración de empresas y economía que prevé la introducción de la maestría y el doctorado sobre el tema (PIADE), y uno de sus institutos, NITLAPAN, está trabajando intensamente en investigación aplicada, fomento empresarial (capacitación, asistencia técnica, información) y microfinanciamiento hacia las MIPYME, con especial referencia a las zonas de Masaya, Masatepe y Chinandega, a productores micro y pequeños. Otras universidades también están involucradas en planes para incorporar de manera más consistente el tema de las MIPYME, como la Universidad Thomas Moore, la Universidad Latinoamericana (ULAM), la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI). La Universidad Politécnica (UPOLI) se concentra más en programas de apoyo directo a las empresas, mediante *stages* de tirocinio de estudiantes en las empresas (apoyo en diseño), hasta de tamaño pequeño y micro.

En general, parece que las mencionadas universidades se están especializando en el ámbito de las MIPYME. Sin embargo, hay un aspecto que debería enfatizarse más y que no recibe suficiente atención; se trata de la investigación. Precisamente, hasta la fecha el nivel y la cantidad de investigaciones sobre el tema han sido escasos y superficiales, con una orientación mayor hacia el típico producto de consultoría en lugar de estudios científicos con capacidad de involucrar los multiformes aspectos de la competitividad, ya sea meta y macro, o bien meso y micro. Esta limitante determina una ausencia de elementos de conocimiento profundo del sector que pudieran trasladarse a la definición de políticas concretas o a la acción de los organismos de apoyo y de los mismos empresarios en sus decisiones de inversión y producción.

iii) La institucionalidad internacional de apoyo a las MIPYME. En el ámbito de cooperación internacional hay distintas agencias vinculadas con esta tarea. Entre las que más fuertemente impulsan esos programas se cuentan la cooperación suiza, principalmente la ONG Swiss Contact, que ejecuta programas propios y de COSUDE, sobre todo en los sectores madera



y muebles, y panadería; la cooperación de los Países Bajos, en apoyo directo a la FNI y a INPYME; la cooperación alemana (DED), finlandesa y chilena, en apoyo directo a INPYME en el sector madera y muebles; la cooperación noruega, española y austríaca, también en apoyo directo a INPYME en ámbito de microcrédito; la cooperación alemana de la GTZ, en apoyo a la ONG ACODEP (Asociación de Consultores para el Desarrollo de las PYMES), así como al gremio INDE (Instituto Nicaragüense para el Desarrollo Empresarial) a través de la red CEFE. En este contexto, la ONG estadounidense PACT con el apoyo de USAID han diseñado programas integrales de capacitación para ONG con el fin de mejorar su labor institucional en cuanto a gestión financiera, diseño de proyectos, planificación estratégica, evaluación de capacidades organizacionales, sistema de monitoreo y evaluación y plan operativo (MIFIC, 2001). Asimismo, se considera muy importante e innovadora la acción desplegada por la ONUDI al impulsar una metodología de trabajo de redes empresariales con miras a generar una lógica de agregación territorial de empresas pequeñas y medianas, como en el caso del *clustering* y de los distritos industriales.

Durante varios años, la cooperación internacional realizó un tipo de intervención muy básica, vinculándose a organismos locales de fomento a la capacitación y el crédito. Sin embargo, en el contexto de liberalización de los años noventa, dicho enfoque quedó algo estrecho, por no responder a las exigencias de competitividad de las MIPYME en el nuevo contexto. Recientemente, parece que se van abriendo los programas hacia temas novedosos, como la comercialización en todos sus aspectos (trámites y gastos de mercadeo, promoción, distribución, etc.), así como a la información e investigación, mediante el financiamiento de actividades que tienden a suplir una información todavía faltante, sobre todo a los mismos empresarios de las MIPYME.

### **c) Planes nacionales de desarrollo**

En realidad, no hay planes nacionales de desarrollo. En el nivel gubernamental, la política ha descuidado el sector industrial, lo que ha hecho precipitar su condición productiva en el último año. La estabilidad macroeconómica ha sido el principal objetivo del poder ejecutivo nacional, así como una política tendiente al fomento agropecuario y de la red de infraestructuras, especialmente viales.

No obstante, en el pasado bienio se registró un renovado interés sobre el sector meso, a punto tal que la cooperación internacional ha empezado a razonar sobre programas de cierto alcance para motivar su crecimiento. En particular hay que mencionar el esfuerzo conjunto y complementario de BID, GTZ e INDE en un plan de desarrollo de servicios empresariales con potenciación de la oferta y de la demanda, en el cual GTZ e INDE son los organismos ejecutores. El enfoque de este *programa* se inserta plenamente en una lógica de fomento del mercado y de la competencia, mediante el criterio de enfatizar las “buenas prácticas” empresariales con mecanismos de incentivación. Así, se han proyectado bonos de capacitación y asistencia técnica para impulsar la mejora de la oferta de servicios empresariales y para incrementar su demanda por parte de los empresarios, con especial referencia a las MIPYME (Reichmuth, 1999).

Por otra parte, en 1998 se puso en funcionamiento un Programa Nacional de Competitividad (PNC), adscrito a la Vicepresidencia de la República. En el área centroamericana se ha impulsado un trabajo de investigación e identificación de las oportunidades existentes en el ámbito económico general, el cual ha sido llevado a cabo por el INCAE bajo las indicaciones teóricas y metodológicas de Michael Porter, el economista de Harvard. Así, se generó una serie de estudios subsectoriales y una consecuente identificación de sectores con significativo potencial económico, que ha sido retomado precisamente por el PNC, cuyo comité ejecutivo está integrado por representantes del gobierno (MIFIC y Vicepresidencia) y del sector privado. Los financiamientos provienen de ambos sectores, en su mayoría del público (cerca del 70%).

Para los próximos 3 años, se está presentando un importante proyecto al Banco Mundial (5 millones de dólares), que ya opera en los demás países del área centroamericana, con 20 millones de dólares (El Salvador) y 30 millones de dólares (Guatemala). Su labor, en colaboración con INCAE, ha permitido identificar cuatro sectores con particular potencial: el turismo, las confecciones, la agroindustria cafetalera y la de productos lácteos. En estos sectores hay una mezcla de grandes y pequeñas empresas que, según el PNC, se podrían aprovechar mediante varias formas de colaboración. No obstante, también existen riesgos a tomarse en cuenta, porque los distintos subsectores tienen diferentes posibilidades de dividir el proceso productivo, en dependencia de la alta/baja intensidad de capital utilizado en esa industria. En este sentido, se debe reconocer que en sectores donde se registra un buen desarrollo de grandes empresas integradas, se hace más difícil que las pequeñas empresas puedan desarrollarse de forma competitiva e independiente (por ejemplo, los productos lácteos).

Hasta la fecha, el PNC no ha realizado muchas actividades, porque primero se ha buscado recopilar información sobre los sectores mencionados, con la intención de abrir posteriormente un proceso de consulta con el sector privado para identificar las acciones prioritarias. Es probable que se funde un centro multiservicios en Masaya para proveer información de mercado, capacitación, asistencia técnica, y gestión del crédito para los diferentes rubros productivos de la ciudad. Se prevé también una reestructuración del INATEC, para que incorpore un enfoque más empresarial. Finalmente, se registra un proceso de mejora y certificación del sector turístico hacia un modelo sostenible que sea capaz de respetar adecuados estándares ambientales.

De forma reciente, el impulso proveniente de la cooperación internacional y de las empresas nacionales ha influido para que se conformara el Consejo Nicaragüense de Ciencias y Tecnologías (CONICYT), donde participan exponentes de los gremios (CADIN, APENN, CONAPRO), de las universidades (UAM, UNI) y del mismo MIFIC (DPYME y Dirección de Normalización y Metrología). Su objetivo es decidir en conjunto sobre la forma de proyectar un entorno más competitivo para las empresas nacionales, en especial las MIPYME.

Por lo que se refiere a los planes de desarrollo local, se constata que casi todas las municipalidades declaran su intención de impulsar el sector de las MIPYME en su jurisdicción, y en este sentido se han aprobado medidas y emprendido acciones de apoyo, como en el caso de la construcción del mercado viejo para la venta de artesanías en Masaya o la conformación de mesas de discusión sobre el sector en ciudades como Ocotlán, Estelí, Granada. Sin embargo, dichas acciones parecen no haber tenido la suficiente consistencia para promover una mayor solidez de las MIPYME.

### 3. Los obstáculos relevantes para el desarrollo del sector MIPYME

Las razones que traban el despegue del sector de las MIPYME son múltiples, y se requiere adoptar un enfoque sistémico para entenderlas (Esser y otros, 1994). En principio, los problemas se identifican en los diferentes niveles de la competitividad sistémica del nuevo entorno mundial globalizado: meta, macro, meso y micro.

#### a) Nivel meta

En este nivel se analizan los sistemas de valores existentes en un país, la coordinación entre las diferentes instancias de la sociedad civil para lograr un objetivo común de desarrollo económico, social y político. En este sentido, también existen varios obstáculos, como los que a continuación se exponen.

i) La falta de una adecuada valoración del sector industrial, a causa del propósito de hacer de Nicaragua “el granero de Centroamérica”. Esto se refleja en un sistema económico débil y escasamente equilibrado, al mismo tiempo que genera una dependencia exagerada y permanente de las compras internacionales de bienes y servicios necesarios. Los efectos negativos se observan en varios indicadores económicos, como la balanza comercial y la balanza de pagos.

ii) Una lógica asistencialista y antitecnológica de muchos organismos de apoyo, sobre todo privados (ONG), que se vincula a una visión particular del desarrollo y se opone a la valoración de la competitividad en el mercado abierto, por enmarcarse preferentemente en un enfoque de “opción para los pobres”. Así, el apoyo a las MIPYME se concentra en las empresas más débiles y con menos potencial de desarrollo, mientras que las pequeñas y medianas más sólidas reciben escasos servicios, y cuando sí los obtienen, a menudo no son de calidad suficiente. En consecuencia, las MIPYME se ven imposibilitadas de superar un sistema económico cerrado (el mercado local), donde el crecimiento no se alcanza por la debilidad de la demanda. Luego, las MIPYME entran en una dura competencia entre sí y el juego del desarrollo no sale de “suma cero”.

iii) Cierta apreciación socioeconómica que vincula el éxito económico al estatus social de tal manera que ser “pequeño empresario” no es un objetivo ni un ideal apreciable en la sociedad. Por eso, no hay surgimiento constante de empresas nuevas y dinámicas de parte de trabajadores de otras empresas (*spin-off*), ni hay “capitalización humana” de empresas existentes mediante la incorporación a la empresa de las hijas del empresario que se han formado en la universidad o en centros técnicos especializados. Esta limitante hace que el proceso de acumulación e inversión industrial tenga un bloqueo estructural, quitando a la economía el empuje necesario para una mayor competitividad del sistema.

## **b) Nivel macro**

En el nivel macroeconómico la política se ha orientado claramente hacia la eliminación de los elementos de inestabilidad (inflación, deslizamiento, etc.), aunque no ha logrado un control pleno de todos (déficit de la balanza comercial, subempleo, etc.). Este esfuerzo no ha permitido superar todos los obstáculos a la valorización del aporte de las MIPYME al crecimiento económico nacional. Los principales obstáculos que persisten se exponen a continuación.

i) La política comercial presenta perspectivas poco favorables. En efecto, los aranceles sobre los insumos industriales son más altos que los aranceles sobre los productos terminados. La tasa de protección efectiva es negativa y los industriales se ven obligados a transformarse en comerciantes.<sup>3</sup>

ii) El nivel de ahorro nacional está avanzando de forma limitada, por lo que el consumo privado crece con firmeza. Esto no permite tener muchos recursos a bajo costo para favorecer una buena inversión privada. Por el contrario, en el último año ha habido un incremento sensible de la inversión pública, la cual cuenta con recursos de la cooperación internacional, que conlleva también una deuda externa en expansión. Todavía hay fenómenos de crisis financieras en el sector nacional, como muestran los casos recientes de Interbank, Bancosur, etc., que reducen los incentivos de los ahorrantes a depositar su dinero en el banco.

iii) La tasa de interés sigue siendo muy alta, y ello impide la inversión productiva de largo plazo. En el caso de las MIPYME se agrava por las limitantes de garantía y de plazo del préstamo. Además, el *spread* bancario es elevadísimo —alrededor del 10%, y por encima del 13% sobre depósitos en córdobas—, lo que hace subir marcadamente los tipos de interés (BCN, 1999). Los bancos se justifican aduciendo el tamaño reducido del mercado nacional y de las relativas operaciones bancarias; por otra parte, las empresas cuestionan la escasa competencia existente entre los bancos y la estrecha apertura del sistema bancario nacional a la inversión extranjera.

## **c) Nivel meso**

El nivel meso es el que corresponde a las políticas y acciones enfocadas en determinados territorios y sectores específicos. En este ámbito intervienen los organismos de apoyo privados (ONG, gremios, universidades, etc.), así como los importantes gobiernos locales. Los principales problemas de este nivel son los siguientes.

i) Falta de infraestructuras en buenas condiciones, como parques industriales, puertos, carreteras, etc. Los costos y los tiempos de movimiento de la mercadería son exageradamente elevados y reducen la competitividad del producto, además de que desincentivan la inversión extranjera a entrar en el país. Por ejemplo, en el caso de las MIPYME el costo de

---

<sup>3</sup> Declaración del Ministro N. Caldera en el seminario MIFIC en Olof Palme del 11 de julio de 2000, luego confirmado por el investigador y consultor O. Solórzano.

transporte internacional puede alcanzar el 20% del costo de la mercadería en exportación.<sup>4</sup> Las MIPYME padecen más este problema por tener menores volúmenes de venta.

ii) El nivel organizativo y la calidad del sistema educativo técnico es muy bajo por lo que concierne a las MIPYME. Faltan institutos técnicos al alcance de este sector productivo. Precisamente, las MIPYME son en su mayoría microempresas informales y por eso no cotizan en INATEC ni obtienen los relativos servicios de capacitación. Además, esta institución no tiene especializaciones territoriales según la tradición de cada ciudad con buena producción manufacturera.

iii) El tema anterior se vincula con el tema de la innovación. No hay un sistema nacional de innovación sino acciones puntuales, como los diferentes certámenes de calidad que el INPYME organiza cada año, y sólo se concentran en aspectos de “producto” sin tomar en cuenta “proceso” ni “organización”. La misma lógica del certamen está viciada por falta de representatividad, dado que se invita a participar a unas cuantas empresas por nombramiento y no por un proceso de elección territorial de los mejores representantes y productos en las distintas localidades. Esto genera un débil proceso de aprendizaje mutuo y, en general, de impulso a la innovación.

iv) Los bancos comerciales se localizan principalmente en la capital y tienen prácticas bastante cerradas frente a las MIPYME. Las microempresas sólo reciben crédito hasta un promedio de 1 000 dólares, mientras que se carece de un crédito de inversión para empresas pequeñas (de 1 000 dólares hasta 10 000 dólares).<sup>5</sup> Falta colaboración entre estos sectores, lo que impide a las empresas tener disponibilidades financieras que les permitieran acceder a transacciones rentables y a tasas de crecimiento más consistentes. La experiencia de los distritos industriales y del papel que en ellos desempeñaron y desempeñan los bancos locales en financiar el sistema es una determinante clave del retraso económico de las MIPYME. Una de las razones de la dificultad de tales empresas para acceder al crédito tiene que ver con su escaso grado de formalización (sobre todo en las micro y pequeñas empresas), que no las hace sujetos de crédito.

v) Uno de los principales obstáculos al desarrollo de las MIPYME se refiere a la falta de interacción entre las instituciones de apoyo, públicas y privadas, internacionales y nacionales, lo cual genera duplicación de esfuerzos y escasa capitalización de estas actividades con el grupo meta. Asimismo, no hay debate sobre el enfoque de acción de estos organismos, y ello se refleja en la desconfianza en los mismos beneficiarios de las acciones de apoyo por participar en iniciativas que “ya se han dado en el pasado y no han producido nada”.

#### **d) Nivel micro**

En el nivel micro se desarrollan las interacciones de las empresas, ya sea horizontalmente (entre las productoras) o verticalmente (entre las de servicios o proveedoras y clientes) y sus

---

<sup>4</sup> Tales productores pueden poner en un camión de transporte internacional un valor de alrededor de 5 000 dólares, mientras que el costo del transporte puede alcanzar los 800 dólares en un viaje a El Salvador.

<sup>5</sup> Consideraciones de E. Otero, representante de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), con base en el estudio interno del 2000.

asociaciones o redes. En este plano, los obstáculos mayores a la competitividad serían los siguientes.

i) La mayoría de las empresas no tiene un nivel tecnológico adecuado y, por lo tanto, no pueden producir suficientes volúmenes de bienes cualitativamente aceptables y uniformes (según los estándares internacionales reconocidos).

ii) La mano de obra es aparentemente barata en las MIPYME, pero también es escasamente calificada y poco productiva, lo que torna alto el costo del trabajo unitario y disminuye su competitividad. Esto es un problema mayor en las pequeñas empresas, que tradicionalmente se caracterizan por ser intensivas en mano de obra y no en capital.

iii) En muchos sectores productivos los insumos son relativamente abundantes en el país; sin embargo, existen obstáculos de naturaleza regulatoria y burocrática que impiden el fácil acceso a la materia prima. No hay mucha conexión entre los actores de la cadena productiva ni en el nivel horizontal (redes de empresas, subcontrato, consorcios y cooperativas) ni vertical (cámaras de comercio, planes territoriales y municipales de desarrollo), lo que aminora el potencial productivo nacional.

iv) Faltan actores en el ámbito comercial, y ello limita las posibilidades de vender mejor el producto nacional, en especial fuera del país. Así, como en todo el mundo, los productores se dedican a producir y, en este caso, falta una adecuada especialización en términos de *know-how* y de capital disponible para promover y comercializar el producto nacional en el país y en el exterior.

v) Finalmente, hay que evidenciar la falta de estrategias empresariales de colaboración (*joint ventures*, fusiones, etc.) debido a un actuar rígidamente tradicional de las empresas, tanto MIPYME como grandes. Esto conduce a una débil especialización y complementación de esfuerzos, que redundan en una pobre innovación de producto, proceso y organización, diluyendo las oportunidades de competir con las empresas y productos presentes en el mercado internacional.

#### 4. Políticas de apoyo al sector MIPYME y a su competitividad <sup>6</sup>

##### a) Políticas en vigencia de apoyo a las MIPYME

Hasta la fecha no ha habido una política definida con claridad para el sector de las MIPYME. El mismo concepto de las MIPYME presenta elementos de duda y discusión. En la terminología internacional los acrónimos utilizados para mostrar experiencias y modelos de desarrollo exitosos han sido otros (SME en los países anglosajones y PYME en los países latinoamericanos), lo que indica un mayor énfasis en las empresas pequeñas y medianas solamente. El concepto MIPYME es muy reciente (Bouchier, GTZ, 1999) y se debe simplemente a la gran preponderancia de las microempresas en la economía de los países centroamericanos.

En general, la política gubernamental no ha querido dar particular énfasis al sector MIPYME, como se refleja en la política tributaria, dado que se afectan de manera igualitaria a las grandes y las pequeñas empresas mediante un impuesto a la renta (IR) del 25% que es independiente del volumen de las transacciones. <sup>7</sup>

En Nicaragua, los principales responsables de la política y del apoyo al sector de las MIPYME son la DPYME y el INPYME. La primera está impulsando una mesa de concertación con los organismos públicos y privados, nacionales e internacionales. A través de esta labor quiere determinar e impulsar de forma coordinada la colaboración en el desarrollo sectorial. No obstante, se puede decir que en este aspecto está en sus primeros pasos y por consiguiente el tema se tratará en la sección sobre avances de política. Por ahora, la actividad más característica de la DPYME ha sido la organización periódica de reuniones sobre asuntos relevantes de la competitividad y formación empresarial, mediante la invitación de expertos internacionales.

La labor de INPYME es más ejecutiva, ya que se ocupa de la realización de iniciativas que respaldan el desarrollo concreto de las MIPYME. En este sentido, INPYME cumple una función de tercer piso mediante la formulación de programas que luego otros organismos (generalmente no gubernamentales) deberían de llevar a cabo. Su actividad se concentra en el ámbito financiero, donde intermedia capital de la cooperación internacional hacia ONG microfinancieras, y en el ámbito de los servicios no financieros, donde actúa más directamente, mediante varias actividades como la promoción de la calidad y de la innovación a través de

---

<sup>6</sup> En América Latina existe un claro predominio analítico y práctico de las políticas de alcance macroeconómico orientadas a lograr o mantener la estabilidad. Las nuevas políticas de competitividad no se han definido como una alternativa al enfoque dominante de política macro, sino como complemento para lograr competitividad y crecimiento a un ritmo que las políticas macro no han logrado. Al menos en el discurso, las políticas de competitividad parten de la irreversibilidad de los cambios estructurales que se han dado con la estabilización: desincorporación de las empresas de propiedad estatal, liderazgo económico del sector privado y creciente integración subregional. Así, las políticas de competitividad en general han debido adaptarse a un marco que tiende a considerarlas, en el mejor de los casos, un mal necesario.

<sup>7</sup> En el caso de la microempresa hay una diferencia: no paga IR hasta los 5 000 dólares de ventas anuales.

certámenes sectoriales, la organización de ferias nacionales y el apoyo a las MIPYME para su participación en ferias centroamericanas, etc.

En el plano de ejecución de programas, en este caso financieros, interviene la FNI, que tiene un papel relevante como organismo de tercer piso en definir programas financieros para el sector de las MIPYME en colaboración con las agencias de cooperación internacional. La FNI orienta su atención especial al sector de las MIPYME, mediante la creación de líneas de crédito preferenciales para las PYME, luego de haber logrado intermediar fondos de la cooperación externa. Sus fuentes principales son los gobiernos de los Países Bajos y de la provincia china de Taiwán. El monto gestionado para la FNI es muy inferior al obtenido por otro organismo de tercer piso, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), que recibe financiamiento para las MIPYME desde las mismas fuentes, en particular, Taiwán.

#### **b) Avances en el diseño de políticas públicas para el sector MIPYME, desafíos actuales y futuros del sector, oportunidades y perspectivas sectoriales**

Es válido afirmar que en Nicaragua, así como en muchos países latinoamericanos, en las últimas décadas ha faltado completamente un enfoque correcto de política industrial, lo que no significa que no haya habido una política industrial, sino que la orientación del enfoque ha sido pésima.<sup>8</sup>

Los avances más concretos sobre una política para las MIPYME provienen del trabajo coordinado por la DPYME, que ha llegado a la conformación de grupos de trabajo sobre temas considerados prioritarios: información, marco regulatorio, servicios no financieros y financiamiento. En este ámbito se ha registrado un intenso trabajo de consultoría que ha logrado identificar una serie de medidas dignas de implementarse para el desarrollo sectorial. Retomando el documento borrador de la DPYME (García Díaz, 1999), se listan a continuación las propuestas identificadas como la más prioritarias (altísima prioridad, 1; prioridad alta, 2; prioridad intermedia, 3).

i) Información. Crear un centro de documentación sobre las MIPYME (1); difundir más la información existente (1).

ii) Servicios no financieros. Promover mesas y redes de coordinación interinstitucionales (1); propiciar el tema de la cooperación internacional (1); promover la empresarialidad (2); apoyar programas de capacitación de consultores (2); promover el mercado de asistencia técnica (2).

iii) Marco regulatorio. Promover el marco legal de los organismos dedicados a la microfinanza (1); revisar las normas del proyecto de ley sobre las compras del Estado (1); revisar las normas de supervisión y devolver impuestos a los exportadores (1); revisar los mecanismos

---

<sup>8</sup> Afirmación del nuevo Ministro de Fomento, Industria y Comercio, Norman Caldera, en el seminario organizado por la Cámara de la Industria de Nicaragua, CADIN, el PNUD y ONUDI, el día 11 de julio del 2000.



de tránsito de perfeccionamiento activo (1); revisar el funcionamiento del CETREX (1); revisar si los mecanismos de promoción de las exportaciones favorecen a las MIPYME (1); revisar los requerimientos para la formalización de las empresas (1); revisar la modernización del INATEC (1); revisar la ley de promoción de la competencia (1).

iv) Financiamiento. Apoyar las iniciativas para la captación de mayores recursos para las MIPYME (1); propiciar la formación de fondos de inversión (1); apoyar iniciativas legislativas para la ley de arrendamiento financiero (1); informar más sobre los servicios financieros disponibles (1); propiciar el desarrollo de centrales privadas de riesgo (1).

Con base en estas prioridades identificadas, se observa que la DPYME no considera su trabajo como orientado a una posición fuerte en la definición de las políticas para el sector. En efecto, nunca se hace referencia a la necesidad de promulgar una ley para las MIPYME ni de salir de un enfoque de mercado y de operaciones *demand-driven*, como propicia el mismo proceso de liberalización y globalización de los mercados internacionales. Por consiguiente, las acciones de la DPYME se orientan preferentemente a la formulación de iniciativas concretas, sobre todo en el nivel meso, y en colaboración con los organismos nacionales e internacionales, privados y públicos, con miras a impulsar este importante sector productivo. De esta orientación general han surgido otras dos líneas de acción. Por una parte, algunos consultores han retomado los aspectos legales (sobre todo del marco regulatorio) para proponer medidas e instrumentos concretos de apoyo a las MIPYME; por otra, la mesa de concertación interinstitucional, dividida en diferentes comisiones, está planteando la realización conjunta de impulso a las MIPYME en los ámbitos correspondientes.

## **5. Reflexiones sobre temas relevantes para el desarrollo de las MIPYME**

### **a) Políticas sectoriales**

Las políticas sectoriales que se están fomentando se orientan hacia unos pocos sectores industriales o terciarios que han sido indicados por la agenda de INCAE para Centroamérica y Nicaragua como los de mayor potencial. El problema es que dichos sectores son en su mayoría de grandes empresas, como las construcciones, el textil y vestuario, el turismo y, finalmente, la agroindustria láctea y cafetalera. En este sentido, se han hecho y se están haciendo muchos esfuerzos, como lo demuestran la nueva ley del turismo, la ley de zonas francas y la reglamentación centroamericana sobre los productos alimenticios, que va a bloquear aquellos que no satisfagan las normas higiénicas básicas del mercado internacional.

Precisamente, el esfuerzo diplomático nicaragüense para que se mantuviera abierto el canal comercial salvadoreño a los productos lácteos nacionales no pasteurizados (en manos de las micro y pequeñas empresas nacionales) se frustrará en el mediano plazo. En general, no son las MIPYME las primeras beneficiarias de las actividades de fomento sectorial, sino las empresas más competitivas, o sea, las empresas nacionales grandes y medianas.

En términos generales, habría que considerar otros sectores como de gran potencial, especialmente en relación con las MIPYME. Entre éstos se cuentan seguramente los subsectores madera y muebles y cuero y calzado, que poseen una gran riqueza en materia prima, en virtud de la extensión del territorio nacional en la que se asientan los bosques y la producción ganadera. Además, ya hay una gran cantidad de micro y pequeñas empresas muebleras y zapateras en el país, lo que debería ser aprovechado según un enfoque de *clustering*, es decir, de agregación de empresas para que se beneficien de las ventajas típicas de la acción conjunta y las externalidades económicas (Schmitz, 1992). Algunas ciudades se han especializado en estos rubros (León en el cuero, Boaco en los productos lácteos, Juigalpa en la talabartería, Masaya y Granada en el calzado, Masaya, León y Estelí en el mueble, Estelí y Ocotal en el aserrado, etc.).

Aprovechando esta especialización territorial, las políticas sectoriales más apropiadas podrían involucrar formas de apoyar esta realidad productiva, mediante una territorialización del INATEC; la conformación de parques industriales orientados a un determinado tipo de producción; algunas formas de subsidios a la exportación, aunque selectivos y graduales, como ha enseñado la exitosa experiencia japonesa y europea, para evitar el estancamiento productivo y la formación de oligopolios locales y nacionales escasamente competitivos.

Es obvio que cada política debería de tener su propio grupo meta. Por ejemplo, una política de fomento a la exportación difícilmente se puede orientar a las microempresas y es más funcional que lo haga a las pequeñas y medianas empresas. En suma, es factible que una microempresa se inserte en el mercado internacional, porque los costos de transacciones serían muy altos con relación al tamaño de sus operaciones, mientras que sí es posible que empresas medianas alcancen volúmenes de producción significativos y así recuperen fácilmente a través de su venta los gastos iniciales de mercadeo (por ejemplo, transporte, promoción, distribución, etc.).

Los parques industriales se enfocan más a las micro y pequeñas empresas, porque las medianas es casi seguro que ya tienen una posición geográfica y una infraestructura que les permiten alcanzar autónomamente los mercados, ya sea de abastecimiento o de comercialización y servicios.

## **b) Desafíos de la integración regional**

En este ámbito, la única actividad puesta en marcha es la progresiva liberalización comercial en Centroamérica. Además, en tiempos recientes Nicaragua ha establecido tratados de libre comercio con la República Dominicana y muy pronto con Chile, y firmó convenios de promoción y protección recíproca con 15 países (los Estados Unidos, la provincia china de Taiwán, España, Dinamarca, Alemania, Chile, Reino Unido, Francia, Argentina, Suiza, El Salvador, Suecia, Ecuador, la República de Corea y los Países Bajos). Los TLC y los procesos de liberalización han producido una “perversión arancelaria”,<sup>9</sup> de modo que los productos industriales finales pueden entrar al país con arancel “cero”, mientras que muchos insumos tienen que pagar por lo menos un 5%, lo que da lugar a una protección efectiva negativa, en apoyo de la

---

<sup>9</sup> Así la llamó el mismo Ministro del MIFIC en la reunión mencionada del 11 de julio de 2000.

importación de productos extranjeros en lugar de la imprescindible promoción de la producción industrial nacional.

El desafío de la integración regional es lograr incorporar a Nicaragua al mercado centroamericano en una diferente posición de la tradicional, que le asigna la función de “granero de Centroamérica” e importador neto de productos industriales. Actualmente, las posiciones más avanzadas en el ámbito gubernamental desearían que Nicaragua fortaleciera sus ventajas competitivas en algunos rubros (por ejemplo, el marisco y los alimentos), sin afectar el campo de especialización de los demás países centroamericanos en producciones de mayor valor agregado (por ejemplo, Costa Rica en la producción electrónica y Guatemala en *software* informático). Ambos aspectos deberían de someterse a discusión.

Los avances recientes de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC), promovida por los Estados Unidos a comienzos de los años noventa, generan la expectativa de que se abran nuevos espacios para la producción manufacturera de Nicaragua. En particular, el sector zapatero parece tener un buen potencial, por haber logrado un acceso con arancel cero a los Estados Unidos. Se trata de un espacio que debe aprovecharse, dado que los países contemplados por la ICC son aquéllos con menos de 1 000 dólares de ingreso por habitante por año, y Nicaragua va a mantenerse en esta condición por lo menos por otros 10 años.

### **c) Subordinación de las políticas de competitividad a las políticas macroestabilizadoras**

En cuanto a la política económica se observa una primacía del proyecto de estabilización, liderado por el Banco Central en colaboración con los organismos internacionales de crédito (BM y FMI). Así, se ha hecho descender la deuda externa, el déficit público y la inflación, aunque todavía no se controla el déficit de la balanza comercial, que se ha elevado a niveles superiores a los 1 000 millones de dólares, equivalentes al 50% del PIB.

La política de competitividad supone inversiones de largo plazo en educación y tecnología; en cambio, éstas se han ido reduciendo con miras a obtener mejores indicadores macroeconómicos que impulsen la inversión extranjera y nacional.<sup>10</sup> En el caso de la educación, el presupuesto disponible para las universidades ha disminuido, y las actividades de investigación reciben un estímulo escaso. En el caso de la tecnología, se registran pequeños esfuerzos para conseguir fondos internacionales, con particular referencia a las MIPYME, como en el caso de la provincia china de Taiwán (a través del BCIE) y de los Países Bajos (a través de la FNI), pero estas instituciones intermedias no logran transmitir eficientemente el “mensaje” al entorno económico y financiero (los bancos), así que los fondos se quedan subutilizados. De hecho, el sistema financiero formal prefiere no comprometerse en la intermediación de fondos para las MIPYME.

---

<sup>10</sup> En el último año la inversión social ha tenido un repunte. Sin embargo, se avecinan elecciones municipales y presidenciales, y ello hace más dudoso el origen y la sostenibilidad de esa política social.

De parte del gobierno ha habido un gran esfuerzo en el sector de infraestructura carretera (financiado por el BID), aunque el déficit todavía es amplísimo. Dicho esfuerzo se orienta de forma general y beneficia sobre todo a las empresas ya consolidadas, en especial las que operan sobre los canales centroamericanos y en la capital. En cambio, no hay esfuerzos para producir infraestructuras que beneficien a las MIPYME, como los parques industriales, que favorecerían la estructura de costo de estas empresas así como su inserción en el mercado abierto.

#### **d) Efecto de la estabilización sobre la competitividad**

El efecto de la estabilización no puede verse por separado del efecto de la liberalización comercial, que es la parte complementaria del nuevo entorno internacional globalizado. El efecto de la liberalización sobre la competitividad ha sido el poner en evidencia cuáles son las empresas más y menos competitivas, al hundir estas últimas, que constituyen la gran mayoría de las empresas, a la vez que se permite a las otras encontrar nuevos canales de dinamización de su actividad productiva y comercial.

El efecto de la estabilización ha sido fomentar las inversiones brutas, que han alcanzado un incremento del 39% en 1999 con respecto al 1998 (frente al 13% del período anterior, según BCN, 1999); sin embargo, éstas son todavía insuficientes para generar un entorno favorable al crecimiento sostenido de la economía nacional, en particular por basarse en la inversión pública (67% en el período mencionado), lo cual conlleva peligros para la balanza de pagos y la deuda externa. Mientras la inversión privada no tenga el liderazgo en este proceso, todo tipo de inversión será muy precaria. El *spread* bancario sigue siendo altísimo (a niveles internacionales), por lo que dicho aumento no se traslada directamente a la *performance* de las empresas y a su capitalización, base para nuevos planes de inversiones del mismo sector privado.

#### **e) Articulación de políticas micro y macro**

La articulación entre políticas macro y micro está casi completamente ausente de los horizontes de política industrial, en particular porque falta una real política meso y microindustrial. Las empresas tienen que ganar solas o perder solas, porque no tienen un sistema de respaldo institucional, organizativo, tecnológico, educativo, a su actividad productiva y comercial. Hasta el presente, los espacios meso y micro han sido dejados a las mismas empresas así como a organismos nacionales y extranjeros de apoyo: ONG de crédito y de servicios empresariales, universidades. El ente gubernamental encargado de impulsar las MIPYME (INPYME) ha actuado de forma bastante independiente del organismo orientado a las políticas para el sector (DPYME), al mismo tiempo que no ha mostrado un enfoque suficientemente claro de acción, buscando impulsar iniciativas con el tipo de empresas que más han pedido apoyo (la microempresa) e ignorando a las empresas más sólidas y competitivas y sus necesidades de otro tipo (crédito para inversión a largo plazo, planes de mercadeo internacional, etc.).

La ONUDI ha estado trabajando los últimos seis años en el desarrollo de redes empresariales en el país y en algunos sectores particularmente relevantes para las MIPYME (lácteos, cuero y calzado, madera y muebles, textil y hamaquero); sin embargo, dicho programa

no ha encontrado la respuesta del entorno macro y ha tenido que bregar duramente para obtener algunos resultados con ciertos grupos de empresas, aunque no ha podido incidir en el desarrollo de estos sectores en nivel territorial o nacional.

La ONUDI sostiene un enfoque de desarrollo de redes de empresas como base para la generación de una masa crítica de empresas capaces de realizar iniciativas de cierto alcance y poner en marcha un proceso de aprendizaje más intenso, entre empresarios, entre empresas MIPYME y empresas grandes, entre empresas y organismos de apoyo, entre empresas, organismos de apoyo y entes gubernamentales, tanto nacionales como locales. Este enfoque hace pensar en la importancia de un trabajo compartido en el nivel territorial y sectorial, que de alguna forma recupere la lógica de las mesas de concertación de la DPYME.

Es importante que dichas mesas de concertación se lleven a cabo también en las diferentes localidades con los actores más relevantes de allí. Uno de estos actores, los bancos locales, queda permanentemente al margen de esta discusión, pero es esencial incorporarlo si se pretende lograr resultados más significativos en el mediano y largo plazo. Asimismo debe existir una conexión entre el trabajo que está coordinando la DPYME en el nivel nacional con lo que se debe promover y coordinar en el nivel local, en mesas que, por ejemplo, las alcaldías podrían presidir. Al mismo tiempo, organismos como ONUDI, que tienen un alcance nacional pero también un arraigo local debido a los grupos que están atendiendo, podrían participar como colíderes en este proceso local. En este sentido, también los gremios deberían de reflexionar sobre su papel, porque aparentemente están bien representados en Managua y en la sede nacional, pero muy poco en el nivel local. Deberían de procurar una mayor descentralización, aportando al desarrollo local en diferentes puntos geográficos de forma más organizada.

#### **f) Necesidad de realizar cambios institucionales**

Finalmente, en el plano institucional se observa una mejor relación entre el ente nacional de políticas para las MIPYME (DPYME) y el ente ejecutor (INPYME). Asimismo, el cambio de denominación de este último, de PAMIC a INPYME, es un interesante paso en esta dirección, aunque en la práctica se tardará algunos años para materializar la diferencia semántica en una relación más eficiente y eficaz entre ambas instituciones. Debería aclararse mejor la relación existente entre tales instituciones y la FNI, responsable de las actividades financieras hacia este sector productivo, así como con el BCIE, que también canaliza importantes fondos hacia el sector.

En cuanto a información y políticas, el INEC y el Banco Central también deberían de intentar relacionarse mejor con el sistema de las MIPYME y las instancias antes mencionadas. Todo esto debería incentivar una mayor participación del sector MIPYME al crecimiento sostenido y sostenible de la economía, ya que éstas son una fuerza considerable de la producción y del empleo nacional. En el sistema de educación, el instituto INATEC debería analizar a fondo su estrategia de educación técnica descentralizada, buscando orientarse según la especialización técnica local (en Boaco y Chontales, debería de haber un INATEC especializado en los productos lácteos, en Masaya un INATEC sobre los muebles y el calzado, en Matagalpa sobre el café, en Chinandega, sobre el camarón y los muebles, etc.).

Por último, habría que valorizar el papel de las cámaras empresariales como mecanismos intermedios capaces de participar en la implementación de las políticas. El CADIN, el COSEP, CONAPI, UNIPYME, UNYD, INDE son instituciones representativas del sector, en sus varios aspectos y subsectores, y todos ellos deberían de involucrarse en un diálogo nacional para definir el futuro y la visión sobre la función que corresponde al sector industrial —y en particular, las MIPYME— en el crecimiento nacional. La formación de un Consejo Nacional de la Industria, con representación del gobierno y de estos gremios, parece clave para dar un salto cualitativo en la formulación de políticas adecuadas al crecimiento económico e industrial.

## **6. Posibles lineamientos estratégicos**

El desarrollo es un proceso continuo porque se refiere a un entorno que se transforma constantemente y el mismo concepto de desarrollo es relativo a los cambios que se están dando dentro y sobre todo fuera del propio país. Sin embargo, es importante plantearse hipótesis, trayectorias, tiempos y objetivos para poder medir este proceso y verificar que la misma trayectoria es positiva.

En el caso de Nicaragua, hay que cuestionarse sobre qué se puede esperar en términos de desarrollo económico y, aun más, qué se puede esperar del sector MIPYME en los próximos años. Es importante saber que no habrá cambios dramáticos en pocos años y que, si se da un buen trabajo conjunto de los organismos de apoyo y de las empresas y sus gremios, en unos 10 años se comenzarían a apreciar los primeros buenos resultados y a iniciar un salto productivo, comercial y económico del sector y del país. Cómo llegar ahí es la cuestión.

En general, se necesita generar las condiciones de un sistema económico capaz de coordinarse homogéneamente hacia algunos objetivos comunes. Entre éstos, hay que plantearse el paso de una organización de producción meramente artesanal y productivamente atrasada a una industrial tecnológicamente más avanzada. La apertura del mercado puede ayudar en esta tarea, porque pone en contacto a los empresarios de las MIPYME con empresas internacionales, sus lógicas y prácticas productivas y comerciales, y ello desataría el necesario proceso de aprendizaje de los empresarios y trabajadores nicaragüenses. Una de las lógicas principales que el mercado internacional impulsa es la división y especialización del trabajo, que evita duplicaciones inútiles mediante el máximo aprovechamiento de las complementariedades productivas y favorece la especialización de cada empresa en fases específicas de la producción, con obvias ventajas en términos de productividad y competitividad.

Al mismo tiempo, el segundo gran objetivo estratégico, que basará el futuro desarrollo sostenido del sector y del país, consiste en el fomento de mesas y lógicas territoriales, que reúnen a los actores locales que inciden en el desarrollo económico para que arriben a una visión compartida sobre las metas de la propia localidad en un plazo mediano y largo. La visión compartida y las mesas territoriales generan conocimiento mutuo y confianza, aspectos básicos para aumentar las transacciones, el ahorro y las inversiones, así como la capitalización del sector productivo. En este ámbito hay una serie de iniciativas que se podrían impulsar y que se detallan sucesivamente.

Recuperando los mismos factores de la competitividad sistémica ya mencionados, se procura definir un recorrido válido para la formulación de hipótesis significativas en el ámbito de la política de promoción para las MIPYME.

#### **a) Nivel meta**

En el nivel meta se debe enfatizar la necesidad de una visión común sobre qué tipo de sociedad y de economía se quiere concretar en los próximos años. El concepto del mercado abierto (aunque no libre)<sup>11</sup> y el concepto de la competitividad empresarial y sistémica, deberían de integrarse de forma más coherente y sólida en la planificación estratégica de las instancias gubernamentales y también en las privadas, sean éstas gremiales, universitarias, o de apoyo (ONG). Se espera que esta comprensión influya sobre la gestión de los recursos humanos nacionales, sobre la formación y utilización del ahorro, sobre el esfuerzo intenso y conjunto que se requiere de la sociedad civil para marchar homogéneamente hacia un desarrollo nacional compartido (más allá de los dualismos sociales existentes). Siempre en este ámbito, hay que valorar de forma diferente la capacidad de aportar al desarrollo económico por parte de los sectores productivos primario, secundario y terciario. El sector industrial debe recibir mayor atención para elevar su participación en el PIB y en la balanza comercial y de pagos.

Así, se puede proponer una campaña nacional de sensibilización sobre la importancia de la función de la industria en el desarrollo económico nacional, sobre el papel de las MIPYME en este proceso y sobre los conceptos y valores que debería de sostener la sociedad nacional: multiculturalismo y apertura; competitividad como elemento multifacético que incluye la cooperación y la competencia; dinamismo individual y colectivo, especialmente en el nivel territorial; potencialidad económica y social de la empresarialidad en las MIPYME. Lo más apropiado es que de esta tarea se encargue el conjunto de actores involucrados con las MIPYME, a través de las instituciones ya existentes, como el nuevo Consejo Nicaragüense de Ciencias y Tecnologías (CONICYT) o una nueva instancia *ad hoc*, aunque ésta sería probablemente más costosa y de lentos resultados

---

<sup>11</sup> Reconocer la importancia del “mercado abierto” no es igual a reconocer la importancia del mercado libre. En efecto, el primero indica la relevancia estratégica de involucrar a todo el sistema político, económico y social en las dinámicas internacionales y globales, buscando fomentar un aprendizaje constante y activo de los recursos humanos y físicos nacionales. En cambio, el “mercado libre” puede significar el descuido de la importancia estratégica de tomarse el tiempo adecuado antes de ponerse en iguales condiciones frente a competidores de mucho mayor fortaleza productiva y comercial. Descuidar tales diferencias y la necesidad de una gradualidad y selectividad de las políticas de apertura puede acarrear la rápida quiebra del ya pobre sistema económico nacional.

## **b) Nivel macroeconómico**

En el plano macroeconómico, se sugiere el fomento de una política comercial equilibrada, de modo que no se reduzcan antes que en otros países (por ejemplo, de Centroamérica) los aranceles a la importación de bienes manufacturados. En cuanto a la política financiera, aunque no sea apropiado intervenir en los mecanismos directos de formación de los precios (en este caso, las tasas de interés), sería factible incidir en mecanismos que actúan indirectamente, como la apertura del mercado financiero nacional a la competencia internacional.

Por una parte, se podría alentar el ingreso de bancos de capital extranjero en Nicaragua; por otra, sería oportuno impulsar la competencia interna entre los bancos comerciales y las instituciones de crédito no convencionales, que recientemente han conformado la mencionada ASOMIF. Las MIPYME serían las primeras beneficiarias de estas medidas. Asimismo, se recomienda diseñar instrumentos específicos que valoran la acción colectiva de las MIPYME (por ejemplo, los consorcios de crédito y exportación), mediante leyes que asignen incentivos financieros (reducción de impuestos, créditos a tasas preferenciales, mecanismos como el factoreo, etc.) para dinamizar las iniciativas manejadas por esas empresas, como lo demuestra la interesantísima experiencia de los distritos industriales italianos (Bertini, 1998). La Superintendencia de Bancos debería encargarse del primer tipo de acción, mientras que los bancos que intermedian capital de la cooperación externa podrían ser los líderes en impulsar créditos colegiados entre las empresas y sus gremios, cooperativas y consorcios.

## **c) Nivel mesoeconómico**

En el plano mesoeconómico, el comportamiento estratégico de varias instituciones debería concentrarse en una serie de elementos importantes. Entre éstos se cuenta la identificación de un apropiado enfoque de desarrollo territorial. En este sentido, es preciso contemplar la agregación de una masa crítica de MIPYME dispuestas a beneficiarse de las ventajas de la acción conjunta y de las externalidades económicas, elementos básicos de la competitividad de estas mismas empresas en el actual escenario de mercados globalizados. Para ello, la lógica de la política de apoyo a las MIPYME debe volverse territorial.

Cabe subrayar también la importancia de determinar la real tipología de empresas existentes en un determinado subsector productivo. Sobre esta base se podría diseñar una estrategia diversificada de desarrollo por tipo de empresas, que considerara el liderazgo de algunas de ellas con respecto a las demás, así como el desarrollo sectorial y territorial. Por lo tanto, debe surgir la capacidad de proveer servicios públicos y privados que respalden a las diferentes empresas, respondiendo de manera apropiada a las necesidades de éstas. Uno de los elementos de esta estrategia es el fomento de la complementariedad productiva, que es la base de la competitividad. Ésta se desarrolla a través de una mayor división y especialización del trabajo entre empresas en sus niveles horizontales (relaciones de cooperación entre empresas productoras, como en el caso del subcontrato, consorcios y cooperativas, etc.) y verticales (“de cadena” hacia atrás, los proveedores, y hacia adelante, los comerciantes).



En este sentido, se torna clave el aporte del sistema educativo y, en este caso específico, el aporte del INATEC. Esta institución debería regionalizarse, lo que significa orientarse según la especialización de la economía local. De esta forma, su aporte sería mucho más eficiente y eficaz. El INATEC se concentraría en la capacitación en las ramas madera y muebles y cuero y calzado en Masaya, lácteos en Boaco y Juigalpa/Chontales, café en Matagalpa, etc. Siempre en el ámbito mesoeconómico, habría que fortalecer el aspecto de la infraestructura local, mediante la realización de una serie de parques industriales, especializados según el tipo de economía que se ha venido desarrollando en la localidad. Esta medida se vincularía al aspecto de la descentralización de los recursos estatales, mediante la devolución de una parte sustancial de los impuestos a las municipalidades.

La comunidad local es muy importante. Entre sus actores más relevantes se cuentan sin duda los bancos. Sin una participación de éstos, difícilmente la economía local podrá despegar. Por eso se necesita el esfuerzo de las alcaldías así como de los gremios particulares existentes en los territorios para crear un enlace entre los productores (MIPYME) y el sistema financiero. Encuentros públicos triangulares así como medidas de políticas de alcance nacional podrían coadyuvar en este sentido. Se trata de trabajar en la formación de una visión común en el nivel territorial sobre el desarrollo territorial en los próximos 10-20 años.

En el nivel de las localidades habría que valorizar más el concepto de cadena productiva, o sea, de integración entre los productores de materia prima (sector primario), la industria de primera transformación, la manufactura o segundo procesamiento, la comercialización y todos los servicios relativos a estas fases productivas. Ello implica empezar por generar un conocimiento sobre quiénes son los actores existentes en cada territorio en las cadenas relevantes; luego, hay que reunirlos mediante iniciativas que permitan razonar sobre actividades que pueden beneficiarlos a todos (encuentros de negocios, ferias, fiestas, parques industriales, servicios empresariales, infraestructuras, etc.). Se podría facilitar el encuentro entre dichos actores, acortando la distancia que actualmente los separa y reduce la eficiencia de su vinculación o la bloquea por completo. Así sucede con la madera segoviana y nacional, que sale sólo aserrada para la exportación sin llegar a la fase manufacturera avanzada (la mueblería), y también con la curtiembre nacional, que hasta tiene que importar a veces su materia prima en lugar de ocupar la nacional, ya sea porque no es de suficiente calidad o porque se vende como ganado en pie a los países vecinos (Parrilli, 1999).

Finalmente, es imprescindible fortalecer la discusión sobre el tipo de mercado más conveniente para un desarrollo rápido y efectivo del potencial nacional de las MIPYME. En este sentido, es necesario remarcar que el mercado no es uno solo y homogéneo, sino que se puede dividir en diferentes plazas y distintos segmentos. En particular, se sugiere subrayar el peso del mercado internacional, así como el segmento de alto ingreso nacional. En el primero, hay que dar a conocer la relevancia de la participación en ferias internacionales, donde se presentan las mejores muestras y no la producción de la última semana, porque no se trata de vender unos cuantos productos, sino de conseguir clientes e intermediarios serios para futuros y fuertes pedidos.

Con respecto al sector nacional de alto ingreso, muy pocas MIPYME se enfocan en éste, pues se supone que allí hay pocos consumidores y que éstos prefieren los bienes importados. Al contrario, algunos estudios han mostrado que es un segmento significativo (Narváez y Parrilli,

2000), al igual que el estrato medio, que puede efectuar gastos interesantes para un productor. En primer lugar, así es factible salir de una “competencia destructiva hacia dentro” (Parrilli, 1998), en la cual las MIPYME compiten entre sí por los mismos y pocos consumidores locales. En segundo lugar, dedicarse al sector de mejores ingresos pone en marcha un proceso de aprendizaje e innovación, porque responder a un consumidor sofisticado no es simple e implica todo un esfuerzo del empresario y sus trabajadores para lograr mejorar el producto. Esto ayuda a abandonar la “competencia de bajo perfil”, para moverse hacia un tipo más moderno de competencia y más ganador de mercado, conocido como “alto perfil competitivo” (*high versus low road of development* de Pyke and Sengenberger, 1991).

#### **d) Nivel microeconómico**

En el plano microeconómico, se identifica un espacio que todavía no se ha trabajado con fuerza, aunque ONUDI ha estado haciéndolo en este sentido, así como gremios del tipo de CONAPI. Precisamente, la formación de redes empresariales es clave para permitir a las empresas individuales abrirse oportunidades que solas no podrían alcanzar. Ya sea en el plano de la comercialización (exportación, ventas nacionales mediante el alquiler de un tramo, compra de insumos, etc.) o en el productivo (acceso conjunto al crédito y fondos de garantía, formación de una cooperativa de producción con maquinaria industrial de buen alcance, etc.), la acción conjunta de pequeños grupos es un elemento que ayuda a competir exitosamente. Si las prácticas comunes se organizan de forma transparente y reglamentada, se evitan problemas derivados del abuso de poder de los eventuales socios mayoritarios o con cargos de representación del grupo.

En el siguiente título se presenta una síntesis de las actividades prioritarias para impulsar el sector MIPYME en el contexto de Nicaragua. El desarrollo no puede provenir de una sola iniciativa, sino que se necesita de un enfoque plural.

### **7. Casos seleccionados y exitosos de competitividad en el sector**

#### **a) Los marroquinos de Granada: MADGRA**

i) Breve reseña histórica del grupo. Se trata de un grupo de 12 microempresas con una antigüedad de entre 6 y 30 años, localizadas en la ciudad de Granada y especializadas en la producción de artículos de marroquinería, como fajas, carteras, pureras, etc., fabricados con pieles exóticas. Entre estos tipos de pieles se cuenta el cuajipal, que los mismos marroquinos curten y preparan para la producción.

Empezaron a trabajar conjuntamente en 1997 gracias al apoyo de la municipalidad y, en particular, del Grupo Cívico (con base también en la cámara de comercio local), que quiso fomentar las actividades económicas de la artesanía local. Mediante el apoyo de un abogado del Grupo, decidieron conformar una “asociación sin fines de lucro” con el triple propósito de pagar una cuota reducida de impuestos, conseguir los insumos de producción a menor precio y exportar

sus productos a mercados más rentables. Con este estatus están registrados en la alcaldía y también en la Asamblea Nacional, que ratificó su asociación.

En los años siguientes, el Grupo Cívico desapareció, y los artesanos de MADGRA tuvieron que moverse por sí mismos. Entonces llegó el apoyo de ONUDI (en la segunda mitad del 1997). En un comienzo, MADGRA estaba conformada por 23 empresas, que se fueron alejando por los costos de la asociación, en especial el alquiler de un local donde reunirse y atender a los clientes. En la ciudad de Granada existen otros 24 talleres de este tipo, que son de menor importancia. Sin embargo, están pendientes de la evolución del grupo, con miras a incorporarse cuando las ventajas de la agrupación se muestren con claridad.

ii) La experiencia asociativa. En los años ochenta, la actividad artesanal era coordinada por la Cámara de la Pequeña Industria (CONAPI), que facilitaba la compra de insumos, la obtención de maquinaria y la venta de los productos acabados. Se trabajaba para un mercado cautivo y otros mercados en los que a Nicaragua se le asignaba una cuota (los países del este europeo). La competencia no era un problema en ese entonces. La situación ha cambiado drásticamente a comienzos de los años noventa, con el creciente entorno de liberalización, durante el cual estas empresas han tenido serios problemas de sostenibilidad.

¿Cuáles son las características que posibilitaron la constitución del grupo? Por una parte, ciertos lazos familiares, dado que 4 de los 12 miembros del grupo son familiares (primos, sobrinos, etc.), pero, en sentido más amplio, las relaciones sociales locales han sido incluso más importantes. Granada es una ciudad pequeña, con alrededor de 60 000 habitantes, por lo que el conocimiento mutuo se facilita. De todas formas, los empresarios han confirmado que la confianza no era algo ya existente, sino que tuvieron que construirla en la práctica. Esto es un elemento interesantísimo, porque muestra cómo se puede generar con el tiempo y el trabajo conjunto un elemento conectivo tan importante para disminuir los costos de transacción y aumentar el potencial productivo local. De hecho, las transacciones continuas entre los empresarios permiten un mejor conocimiento y el éxito positivo de las mismas actividades productivas crea un círculo virtuoso, fomentando la unión de los empresarios orientada a objetivos concretos.

El proceso de construcción y fortalecimiento del grupo ha tenido sus momentos difíciles, debido a ciertas transacciones que no salieron como debían, pero la transparencia de la gestión de los responsables de la iniciativa específica ha permitido superar la desconfianza que hubiera destruido el grupo todavía *in fieri*. Al mismo tiempo, los empresarios consideran que el fortalecimiento de las relaciones viene de la práctica constante entre ellos y del esfuerzo común para uniformar sus modalidades de producción como medio para responder competitivamente a los importadores extranjeros.

Cuadro 2

## MATRIZ DE ACCIONES PRIORITARIAS Y POSIBLES RESPONSABLES

|   | Meta              | Macro                              | Meso  | Micro              |
|---|-------------------|------------------------------------|---|--------------------|
| Campaña de sensibilización  | CONICYT,<br>COSEP | ---                                | ---   | ---                |
| Mecanismos de fomento a la competencia bancaria                           | ---               | Superintendencia de Bancos         | ---   | ---                |
| Mecanismos de fomento al crédito colectivo                                | ---               | Bancos internacionales (BCIE, BID) | ---   | ---                |
| Identificación de <i>clusters</i> con potencial                           | ---               | ---                                | Universidades, Dpyme-Inpyme y gobiernos locales | ---                |
| Conformación de parques industriales                                      | ---               | ---                                | Gobiernos locales y gremios o cámaras locales   | ---                |
| Identificar tipos de empresas: potencial, necesidades y relaciones mutuas | ---               | ---                                | Universidades                                   | ---                |
| Especialización del INATEC  | ---               | ---                                | INATEC, Universidades                           | ---                |
| Conformación de parques industriales                                      | ---               | ---                                | Gobiernos locales y cámaras locales             | ---                |
| Encuentros y planes municipales de mediano y largo plazo                  | ---               | ---                                | Alcaldías, ONG, gremios, bancos                 | ---                |
| Estrategia diversificada de mercadeo                                      | ---               | ---                                | Universidades, Cámaras de Comercio              | ---                |
| Redes de empresas   | ---               | ---                                | ---   | Gremios y empresas |

Fuente: Síntesis elaborada por el autor.

iii) Entorno. El entorno cambió radicalmente a comienzos de los años noventa con la liberalización de los mercados y la consecuente pérdida de peso de organismos como CONAPI, que determinó la quiebra de cientos de micro y pequeñas empresas, a la vez que se generó una tendencia a la concentración de la actividad productiva y comercial.

Recientemente, el gobierno se ha mostrado más atento a las necesidades de los artesanos nacionales, y disminuyó el número de trámites necesarios para la exportación. También se hicieron algunos cambios en la política comercial tendientes a favorecer la producción orientada a la exportación. Una de las medidas relevantes es la cancelación de los aranceles sobre la importación de los insumos necesarios para la producción artesanal. En términos de impuestos, los artesanos están pagando el 1% sobre el valor de las exportaciones, y están exentos del pago del IGV para la producción vendida nacionalmente. Por otra parte, hay organismos de apoyo que

dan determinados servicios clave para impulsar este grupo así como al conjunto del sector artesanal. Entre éstos, el Centro de Exportación e Inversión (CEI) del Gobierno de Nicaragua, con apoyo del PNUD y de ASDI, organiza seminarios y actividades de formación, con particular referencia a la exportación en sus aspectos comerciales (aranceles, tratados de libre comercio, etc.) y productivos (calidad, estándares de producción, etc.).

También han entablado relaciones con MARENA, debido al uso de una materia prima nacional como la piel de cuajipal. El contacto es el delegado departamental, quien autoriza la cuota de pieles a aprovecharse durante la temporada. También MARENA imparte seminarios de capacitación a los artesanos, además de coordinar la actividad financiera y organizativa tendiente a la construcción del próximo galerón, que será financiado por el Gobierno de Noruega.

El apoyo de ONUDI se orienta a la discusión conjunta de las nuevas actividades relevantes para una mejora de la competitividad del producto granadino. A través de técnicos contratados externamente, el grupo recibe apoyo en lo que concierne a la administración, la técnica de producción en el curtido, el mercadeo en la actividad exportadora, etc.

En términos de eventos exógenos que han afectado al grupo, el huracán Mitch determinó un problema temporal en el abastecimiento de los insumos, que con dificultad se encontraban en el mercado nacional, además de que disminuyó sensiblemente la demanda de los productos a causa de la caída relativa de los turistas, que son los compradores más relevantes de los productos marroquinos. En cambio, el turismo se ha estado expandiendo enormemente en los últimos años (según la evaluación del grupo hasta en un 100%).

Por lo que se refiere al contexto macroeconómico, el control de la inflación ha sido relativamente bueno. De hecho, este es el factor que más afecta a los productores por la dificultad que ellos encuentran en trasladar al precio final el incremento del precio de las materias primas importadas. También la tasa de interés crea serios problemas, dado que se está pagando alrededor del 5% mensual, lo que reduce sensiblemente el costo de producción.

iv) Evolución del grupo. En un inicio el grupo estaba compuesto por 23 empresas, impulsadas por el Grupo Cívico y la cámara de comercio de Granada. En los años siguientes, el grupo empezó a reducirse físicamente por la dificultad natural de crecer financieramente en forma sostenida. Los gastos de la asociación, entre éstos el alquiler de un local como sede del grupo, han sido una de las razones de la salida de una parte de los socios. El costo actual de la cuota de asociación alcanza los 20 dólares por mes para cubrir los gastos de alquiler, papelería, etc. Una razón más general de dicha salida ha sido la falta de resultados inmediatos para todos. En efecto, la exportación ha beneficiado sólo a algunos de los productores. Es evidente que los socios que abandonaron la asociación eran los menos competitivos y los más pequeños, lo que obviamente los deja en una condición de subsistencia difícil de dinamizar.

En perspectiva, el grupo se mantiene abierto a la reincorporación de otros elementos a la asociación. Recientemente lo han hecho tres talleres, ante el éxito creciente de MADGRA. Los talleres más consolidados consideran positiva la apertura del grupo a otros empresarios, porque esto puede fortalecer su capacidad de responder a los pedidos, por ejemplo, a través del

subcontrato de capacidad, además de fortalecer la capacidad de generar ideas productivas y aumentar el capital social.

En general, estos artesanos se sienten todavía en una primera fase de agrupación tendiente a la consolidación, o sea al fortalecimiento de la cohesión entre ellos a fin de promover iniciativas que requieren de inversiones colectivas y riesgos individuales sustanciales, y en ello se vuelve necesaria una mayor dosis de confianza. Entre los proyectos que podrían ayudarlos a dar ulteriores saltos en la consolidación asociativa, se cuenta la conformación de un criadero de cuajipales. Aunque no serían ellos los gestores de dicha actividad, ésta pondría en marcha dinámicas importantes de coordinación entre los artesanos para lograr un aprovechamiento eficiente de la materia prima con miras a obtener un incremento sensible de las transacciones productivas y comerciales.

Dos elementos de la consolidación del grupo constituyen la construcción del galerón y el crecimiento del mercado de exportación. Actualmente, tanto la producción como el mercadeo internacional han continuado siendo individuales. El contacto comercial normalmente es controlado por un productor, que pide la colaboración de algunos colegas para abastecer un pedido de especialidades que por sí solo no puede satisfacer en calidad y cantidad debidas. Otros miembros de la asociación están buscando mercados en Centroamérica mediante la participación en ferias. El interés internacional está creciendo mucho y las perspectivas para el grupo se presentan favorables, especialmente si el producto sigue tratando de ocupar un nicho de mercado entre los consumidores de alto ingreso, que son los compradores más interesados en el producto realizado por los artesanos de MADGRA.

v) Resultados económicos. Los resultados económicos parecen excelentes. El nivel de las ventas ha ido creciendo constantemente, así como el nivel de las exportaciones, que se han incrementado casi 6 veces entre 1998 y 1999, con una baja relativa en los primeros seis meses de 2000. Las inversiones han empezado a realizarse entre 2001 y 2002, hasta alcanzar niveles muy interesantes. En términos de empleo, el resultado también es muy positivo, aunque las fluctuaciones son fuertes, por la característica variabilidad de la demanda nacional, que sube antes de las fiestas nacionales y tradicionales (períodos de “pico” de la demanda), y luego baja (períodos de “baja”).

El cuadro 3 contiene importantes datos. Se aprecia que en la actualidad el grupo está atravesando una fase intermedia, con una ligera contracción de las ventas y de las exportaciones respecto de los años anteriores (debido a un momento de crisis no comercial del importador de los Estados Unidos). Pero lo que se está incrementando es la inversión, y ello sería un índice de que este grupo está intentando reposicionarse en el mercado e incluso buscando nuevos mercados y clientes para impulsar ulteriormente su inserción en un contexto abierto y competitivo.

Cuadro 3

## NIVEL DE VENTAS, EXPORTACIÓN, INVERSIÓN Y EMPLEO DE MADGRA

|  | 1997    | 1998      | 1999      | 2000 a/ |
|--|---------|-----------|-----------|---------|
| Ventas (córdobas)                              | 615 200 | 1 440 000 | 2 055 000 | 693 200 |
| Exportación (dólares)                          | 0       | 10 000    | 58 690    | 13 436  |
| Empleo (trabajadores) nivel mínimo<br>y máximo | 36-42   | 43-45     | 43-57     | 48-50   |
| Inversión (córdobas)                           | 0       | 0         | 17 300    | 226 549 |

Fuente: Félix Lechado, experto ONUDI, agosto de 2000.

a/ Hasta mayo de 2000.

Uno de los resultados más relevantes es haber logrado penetrar de forma conjunta en el mercado de los Estados Unidos y en los mercados centroamericanos de Guatemala, Panamá, El Salvador. Con referencia al primer mercado, la dificultad de acceder se vincula a la necesidad de responder a los altos requerimientos de estandarización de la producción, ya sea en la composición de los insumos de producción o de los productos. Para ello han tenido que unificar las normas de aplicación de los insumos químicos, optimizando así su utilización en el proceso productivo y logrando un mayor aprovechamiento de la materia prima. También se han logrado establecer mejoras sustanciales en la calidad de los productos y en la elaboración de nuevos diseños. La televisión en su proyección de películas y desfiles es uno de los medios más interesantes para este fin.

Entre otros resultados se cuenta la utilización generalizada de libros de contabilidad, luego de haber participado en capacitaciones sobre el asunto apoyadas por Chispa. Así, aprendieron a presentar un presupuesto del pedido a sus clientes potenciales y ordinarios, en el que se incorporan también los gastos de amortización de la maquinaria. Cursos en diseños, medidas y adopción de moldes han permitido mejorar sustancialmente la calidad del trabajo.

Es importante también la conciencia de algunos empresarios con relación a que la presencia del dueño en la actividad artesanal es esencial, porque difícilmente el trabajador tiene la misma capacidad y calidad de trabajo ni la misma responsabilidad. En este sentido, se valoriza también la importancia de permitir una calificación mayor de los trabajadores. Por cierto, la calidad de su trabajo tiene que mejorar netamente para responder a la exigencia del cliente internacional, que “es siempre más crítico y exigente que uno” (consideración de uno de los mejores empresarios del grupo).

vi) Proyección futura. Entre los proyectos futuros se encuentra la construcción de un galerón donde se reunirían los talleres, para realizar conjuntamente algunas fases de la producción con maquinarias de mayor calidad (por ejemplo, la curtiembre de la piel de cuajipal). Esto se construirá mediante el apoyo financiero del Gobierno de Noruega.

Otro proyecto interesantísimo del grupo es la creación de un criadero de cuajipales. Ya se ha logrado obtener la certificación de parte del Ministerio de los Recursos Naturales (MARENA) sobre las pieles compradas y utilizadas en su producción. Sin embargo, el número permitido es

bastante reducido, lo que puede bloquear el desarrollo futuro del grupo. El criadero permitiría impulsar más el potencial productivo del grupo. Por el momento expertos contratados por INPYME efectúan el estudio de factibilidad.

Por lo que se refiere al ámbito de la comercialización, hay un esfuerzo individual para abrirse el mercado en el exterior, ya sea en los Estados Unidos o en Centroamérica. Los artesanos sienten la importancia del mercadeo y de la atención al público para mejorar su inserción en el mercado. Por ello, están discutiendo el tema con ONUDI y participando en seminarios del CEI. Como se mencionó, la calidad del trabajo debe mejorar con cursos de capacitación para los trabajadores y, posiblemente, también con mejores salarios.

vii) Replicabilidad del caso y políticas. ¿Qué lecciones se aprenden de la experiencia de MADGRA para otras MIPYME? ¿Qué indicaciones de política emite a los responsables de políticas económicas para el sector? Por el lado de las lecciones, la principal enseñanza es que la experiencia conjunta posibilita lograr economías de alcance (*economies of scope*) porque las empresas tienen especializaciones diferentes y complementarias que pueden favorecer la inserción en el mercado abierto y dar respuesta a las exigencias de los compradores. También es evidente que el desarrollo exige un esfuerzo constante y colegiado de todos los participantes en la iniciativa grupal, en cuyo proceso se discutan los problemas de la actividad diaria.

Finalmente, la última lección importante aprendida indirectamente (a través del intercambio de opiniones con el experto de ONUDI que acompaña la experiencia) señala que el dinamismo empresarial es clave para lograr el éxito. De hecho, cada uno de los miembros del grupo es muy abierto al aprendizaje mutuo y también de actividades externas (seminarios, etc.), o sea, demuestra interés por captar elementos nuevos y competitivos para su empresa. Sin esta búsqueda no se hubieran abierto mercados en el exterior ni se hubiera invertido como se ha estado haciendo recientemente.

Ahora bien, es en la esfera de las políticas donde se deben tomar en cuenta las lecciones mencionadas. Con respecto al primer punto, habría que promover la complementariedad productiva mediante estudios sobre la variedad de empresas que conforman la cadena productiva local, así como con encuentros de negocios locales, nacionales y centroamericanos que favorezcan el conocimiento mutuo y el enlace de los actores de la cadena productiva. Dichos estudios podrían evidenciar también la conveniencia económica de una mayor complementariedad productiva, por ejemplo, entre empresas especializadas en determinadas fases productivas (en la producción de muebles, las fases de cepillado, secado, tallado), lo que también permitiría reducir los costos de inversión en maquinarias, aumentando la competitividad empresarial. Sobre este aspecto y en el ámbito local, se podrían fomentar los momentos de concertación productiva de mediano y largo plazo, invitando no solamente a la municipalidad y a los gremios, sino también al sector bancario, que representa un eslabón clave y generalmente ausente en los proyectos locales.

Sobre el segundo punto indicado, la política del sector podría impulsar prácticas más responsables y transparentes no sólo en el nivel de empresas sino también del mismo Estado. En Nicaragua, en los últimos 20 años se ha desarrollado una “cultura de no pago” financiero, lo que refleja una fuerte irresponsabilidad de la sociedad en sus actividades productivas. Esto ha



generado una marcada desconfianza de parte del sistema bancario hacia las empresas y también de parte de posibles intermediarios e inversionistas extranjeros. En este sentido, la aspiración hacia mayores oportunidades de desarrollo es válida si se reconstruye un sistema más limpio, transparente y responsable. Merced a que las agencias internacionales y ciertas ONG nacionales están fomentando abiertamente una nueva cultura en este terreno, ya se atisban señales positivas en esa dirección.

Por último, el del dinamismo empresarial se vincula directamente con el tema de la innovación, que puede ser de proceso, producto y organización. El fomento de este aspecto productivo y comercial se puede realizar mediante una serie de incentivos, monetarios y no monetarios, para las empresas innovadoras, a partir de programas más sólidos que los actuales en lo que concierne a la incubación de empresas, los certámenes de calidad, la investigación aplicada al desarrollo, la transferencia tecnológica, la formación de recursos humanos sobre todo de nivel técnico mediante programas de intercambio internacional, etc.

## **b) Los hamaqueros de Masaya: COOPAHAMACA**

i) Breve reseña histórica. En el caso de COOPAHAMACA, el grupo se compone de 12 de las más de 200 microempresas de la ciudad de Masaya especializadas en la producción de hamacas de manila de algodón y otros artículos del mismo material, como sillas combinadas con madera, bolsos y chinos. Se trata de microempresas con alrededor de 4-5 trabajadores cada una. Esta cooperativa de hamaqueros surgió en 1996, sobre la base del acuerdo entre 19 artesanos. Recibió personalidad jurídica en 1997. En el primer año se alejaron del grupo 11 talleres a raíz de que no visualizaban resultados inmediatos de la asociación (crédito barato y nuevos clientes), pero ya en 1998 los primeros resultados determinaron que se sumaran cuatro nuevos socios a la cooperativa.

En años recientes, el grupo ha desarrollado un par de experiencias muy exitosas: la primera es la instalación de un banco de insumos y colorantes para uso propio y para los demás artesanos de la rama; la segunda es la generación de un fondo revolvente con capital semilla de 100 dólares por artesano y un ulterior pequeño ahorro obligado de 1 dólar por mes, que ha permitido aumentar la cantidad de materiales disponibles en la bodega de INPYME.

ii) Experiencias previas. Como en el caso anterior, la artesanía obtuvo un gran apoyo estatal durante los años ochenta a través de CONAPI y, como en el otro caso, también padeció bastante el cambio de perspectiva con la entrada al período de liberalización de los mercados y de la no injerencia del Estado en la economía. Todavía en los años noventa este grupo pertenecía al Movimiento Indígena de Monimbó, que estaba integrado por un centenar de microempresas familiares en una serie de actividades artesanales (madera, barro y cerámica, cuero, etc.). Hasta la fecha, el movimiento ha logrado comercializar sus productos a través de una empresa comercializadora italiana del ámbito del “comercio justo” (*fair trade*).

En 1997 la cooperativa atravesó una crisis que puso en peligro su existencia. Sin embargo, los cooperativistas reaccionaron y ocho de ellos se quedaron con cuatro nuevos artesanos, quienes aprobaron un nuevo estatuto.

En la ciudad de Masaya y en este mismo sector hay otro grupo interesante, Ecohamaca, que ha logrado insertarse en el mercado internacional exportando regularmente a Alemania y los Estados Unidos. Este grupo también recibe la asistencia de ONUDI y de INPYME y ha influido para que Coophamaca esté considerando la posibilidad de repetir su exitosa experiencia internacional.

iii) Entorno. La cooperativa fue apoyada desde el comienzo por el Programa gubernamental de Apoyo a la Microempresa (PAMIC, ahora INPYME). En un inicio recibió la asesoría en la legalización de la cooperativa y un curso de capacitación en cooperativismo financiado por el BID. Durante la crisis de 1997 dicho apoyo se redujo. ONUDI intentó colaborar desde 1996, pero sin mucho éxito, hasta que en 1998 lo logró, catalizando el interés del CEGEP, un colegio canadiense, sobre el tema de la provisión de colorantes no artificiales y certificados. Se prevé en un futuro próximo obtener el financiamiento de un estudio de mercado por parte de un representante de la cooperativa en Canadá, lo que suministraría ideas al grupo en función de su orientación hacia nuevos y más interesantes mercados.

INPYME ha estado apoyando recientemente con el espacio de su sede que es utilizado por la cooperativa para depositar los colorantes y venderlos, y mediante un laboratorio químico que sirve para experimentar los insumos necesarios en la obtención de mejores mezclas de colorantes naturales. En este último aspecto, el grupo recibe también el apoyo del CEGEP. Con INPYME se está organizando una segunda capacitación para 60 artesanos en técnica de pintura.

Casi todas las empresas del sector son informales, aunque en este caso se trata de una cooperativa legalmente reconocida. Como en el caso de la mayoría de las micro y pequeñas empresas nicaragüenses, el problema capital de este tipo de actores productivos es la falta de acceso al financiamiento bancario comercial, lo que limita sus perspectivas de crecimiento.

En años recientes, la cooperativa ha logrado la colaboración de varias instituciones como ONUDI, INPYME, CEGEP, FONART (organismo de la Cooperación mexicana), la Universidad Politécnica Nacional (UPOLI), el BID y también el CEI y el CETREX, instancias gubernamentales orientadas a la promoción de la exportación.

iv) Resultados económicos. En términos de ventas, su promedio no es muy elevado (alrededor de 2 000-2 500 córdobas por mes por cada cooperativista). El nivel de calidad alcanzando en los productos se ha elevado bastante, como lo demuestran las participaciones periódicas de la cooperativa en los Expocertámenes promovidos por INPYME, donde gana regularmente un premio de calidad.

El grupo de artesanos ha establecido un banco de colorantes certificados para el teñido de la manila utilizada en sus productos y el correspondiente fijador. Cabe recordar una vez más que el suministro de estos insumos permitió superar un cuello de botella del entero sector productivo en la zona de Masaya y sus alrededores, ya que en el país aún no se vendían colorantes certificados para hamacas. Esta innovación provocó el incremento sensible de la demanda de los artículos de tejido, inclusive internacional.

Entre 1998 y 1999 se incorporó al banco de insumos la optimización del uso del colorante, introduciendo parámetros de medición y cálculos de las combinaciones adecuadas para la obtención de determinados colores, así como garantizando la posibilidad de estandarizar la coloración de los productos. Al mismo tiempo, la rentabilidad de la cooperativa de hamaqueros se vio reforzada con la creación del banco de insumos, por la posibilidad de juntar las ganancias de la actividad productiva con las provenientes de la actividad comercial realizada con los otros artesanos. Ciertamente, se venden alrededor de 400 dólares por mes y en algunas ocasiones hasta 700 dólares.

Una novedad adicional fue la utilización de maderas alternativas (sobre todo el guácimo y el cedro macho) a las tradicionales de cedro real para el bolillo de las hamacas, lo que abarata el costo de producción y también fortalece la capacidad de los recursos naturales de abastecer de forma sostenible a la pequeña industria nacional de estos artículos.

En términos de mercado, tiene clientes fijos en el mercado nacional, generalmente intermediarios de Masaya y Managua, aunque participa también en ferias organizadas por INPYME. En el plano internacional, la cooperativa ha tenido algunas transacciones con clientes en los Países Bajos, Estados Unidos y Alemania. Recientemente, ha enviado muestras a Canadá, España y Australia. Coophamaca ha participado en algunas ferias internacionales, principalmente en Centroamérica.

Gracias a los esfuerzos realizados, el grupo ha logrado ganar algunos de los premios más reconocidos en el nivel nacional, como el premio “hamaca ecológica” y el que se otorga para la “producción más limpia”.

v) Proyección futura. Entre los elementos que dan mayor realce a esta iniciativa empresarial se cuenta la promoción de un sello verde, vinculado a la utilización de los colorantes naturales en el teñido de la manila. Constituye un elemento muy interesante para los importadores de cadenas de comercio solidario de Europa y los Estados Unidos, como el *Body Shop* en Gran Bretaña.

También llama la atención el recién culminado intento de la creación de un logotipo propio de los productos de la cooperativa, gracias al apoyo de un técnico de la UPOLI. Los productos todavía no han sido lanzados al mercado con el sello propio y, por lo tanto, no se tiene una evaluación de sus resultados.

Paralelo a este esfuerzo promocional, se trabaja en la elaboración de un catálogo propio, que también podrá favorecer la venta de los productos fuera del país (donde han tenido algunos contactos iniciales en Austria, Canadá y España) o en los mercados nacionales (el mercado viejo de Masaya, etc.). El costo de este catálogo es relativamente caro (500 dólares), y ello retarda su conclusión.

vi) Replicabilidad del caso y políticas. Dos han sido los aspectos más exitosos del caso hamaquero escogido. El primero se refiere a la capacidad de mantenerse organizados en un contexto donde el sistema cooperativo se ha ido disgregando fuertemente a causa de una competencia feroz, que ha acarreado una desconfianza creciente entre los mismos

cooperativistas. La liberalización ha afectado duramente las pequeñas empresas en el país, especialmente las menos competitivas. El caso de Coophamaca muestra cómo la organización colectiva puede ser considerada un elemento de fuerza aun en el sistema de mercado.

Precisamente, la fortaleza de esta experiencia radica en haber identificado la innovación y la calidad como condiciones determinantes de su éxito. Dignos de reconocimiento son los esfuerzos constantes de la cooperativa para producir bienes de alta calidad que respondan a las nuevas tendencias del mercado globalizado, por ejemplo, mediante la utilización de insumos no contaminantes en el proceso y producto. Por otra parte, su capacidad de producir constantemente nuevos diseños y estilos en los productos les ha permitido ganar varios certámenes de calidad.

El interrogante apunta a evaluar la manera en que las medidas de política podrían valorizar los aspectos exitosos de la experiencia. Una respuesta posible se orienta a recomendar el fomento estatal nacional y local de las actividades organizadas de forma conjunta. Esto significa que la política debe ser “localizada” o “territorializada” en el sentido de que se deben formular planes de desarrollo de mediano y largo plazo siguiendo la especialización local (por ejemplo, en Masaya, alrededor del mueble y de los zapatos). En muchos ámbitos del fomento (exportación, crédito, asistencia técnica, etc.), la política gubernamental, estatal, localizada (o sea meso), debería de valorar más los pedidos de grupos y redes de empresas, especialmente si son llevados a cabo gremios y otras instituciones de apoyo.

En cuanto a la innovación, es válido el mismo razonamiento del caso anterior (MADGRA). Por consiguiente, se estima que la política sectorial debería fomentar la innovación y la calidad para producir empresas siempre más competitivas capaces de intervenir con éxito en el mercado globalizado. El gobierno nacional, los locales y las organizaciones de apoyo al sector deberían de premiar constantemente los esfuerzos realizados por las empresas más innovadoras con miras a lograr estructurar una industria más dinámica y competitiva.

Anexo

Cuadro A-1

## LA REPRESENTATIVIDAD DE LAS PYMES EN LA INDUSTRIA NACIONAL EN 1995

|                  | Número<br>de<br>empresas | % del<br>total | Número de<br>trabajadores | % del<br>total | VBP a/<br>(miles de<br>dólares) | VA<br>(miles de<br>dólares) | % del VA<br>industrial<br>total | Exportación<br>(miles de<br>dólares) |
|------------------|--------------------------|----------------|---------------------------|----------------|---------------------------------|-----------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|
| Grande industria | 260                      | 1.3            | 65 133                    | 62.7           | 888 671                         | 356 976                     | 78                              | 195 662                              |
| PYME industria   | 1 805                    | 9.2            | 12 159                    | 11.7           | 114 044                         | 51 169                      | 11.2                            | 8 800                                |
| Microindustria   | 17 509                   | 89.5           | 26 577                    | 25.6           | 105 466                         | 49 511                      | 10.8                            | 0                                    |
| Total industria  | 19 574                   | 100            | 103 869                   | 100            | 1 108 183                       | 457 656                     | 100                             | 204 461                              |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del BCN, 1998.

a/ VBP es el valor bruto de la producción, mientras que el VA es el valor agregado. Todos los datos se han actualizado a la tasa de cambio promedio de 1994: 6.72 córdobas = 1 dólar.

Cuadro A-2

ESTABLECIMIENTOS INDUSTRIALES DE NICARAGUA  
EN 1998 POR LOCALIZACIÓN

|  |        |
|--|--------|
| Número de empresas industriales                      | 26 587 |
| Número de trabajadores en el departamento de Managua | 7 411  |
| Número de trabajadores industriales                  | 70 553 |
| Número de trabajadores en el departamento de Managua | 28 820 |

Fuente: INEC-MEDE-GTZ (1998), *La estructura de la empresa en Nicaragua, Managua*.

Cuadro A-3

## ESTABLECIMIENTOS INDUSTRIALES DE NICARAGUA EN 1998, POR TAMAÑO

| Número de trabajadores | 1      | 2-5    | 6-20  | 21-50 | 51-100 | Más de<br>100 | Total  |
|------------------------|--------|--------|-------|-------|--------|---------------|--------|
| Managua                | 4 507  | 6 114  | 3 030 | 1 472 | 1 050  | 12 647        | 28 820 |
| Masaya                 | 1 763  | 4 902  | 2 243 | 304   | 80     | 0             | 9 292  |
| León                   | 1 838  | 2 720  | 1 166 | 266   | 97     | 0             | 6 087  |
| Chinandega             | 1 624  | 2 400  | 538   | 188   | 0      | 478           | 5 228  |
| Matagalpa              | 1 070  | 1 374  | 319   | 180   | 552    | 682           | 3 677  |
| País                   | 15 532 | 24 672 | 9 652 | 3 075 | 1 998  | 15 624        | 70 553 |

Fuente: INEC-MEDE-GTZ (1998), *La estructura de la empresa en Nicaragua, Managua*.



## BIBLIOGRAFÍA

- BCN (Banco Central de Nicaragua) (1999), *Informe Anual*, Managua, Nicaragua.
- \_\_\_\_\_ (1996), *Datos de la encuesta manufacturera 1994-1995*, Managua, Nicaragua.
- Bertini, S. (1998), “SMEs, industrial development and competitiveness in Italy”, en *The role of SMEs: Asian and Europeas experiences*, AESMEC 1998, Ferrara.
- Bouchier J. (1999), *Las MIPYME en Centroamérica*, GTZ, San Salvador, El Salvador.
- Cleetus R. y V. Ramachandran (1998), “Políticas para las pequeñas industrias en los Estados Unidos”, *Comercio Exterior*, Vol. 8, México.
- Esser K., Hillebrandt, Meyer-Stamer J. y D. Messner (1994), *Competitividad sistémica*, Instituto Alemán de Desarrollo (IAD), Berlín, Alemania.
- García, Díaz, J. (1999), “Diseño de políticas para las MIPYME en Nicaragua”, mimeo, MIFIC, Managua, Nicaragua.
- GTZ (Deutsche Gesellschaft für-Technische Zusammenarbeit) (Agencia de Cooperación Técnica Alemana) (1999), *La promoción a la micro, pequeña y mediana empresa en América Central: Instituciones, políticas e instrumentos de fomento en El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador*, El Salvador.
- INCAE (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) (1999), *Agenda nacional de competitividad*, Managua, Nicaragua.
- INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos)-MEDE-GTZ (1998), *La estructura de la empresa*, Managua, Nicaragua.
- MIFIC (Ministerio de Fomento, Industria y Comercio de Nicaragua) (2001), *Política de Fomento a las PYMEs, Dirección de políticas de fomento a la PYMEs*, Managua, Nicaragua.
- Montalván, L. (1997), “Las organizaciones de apoyo a las PYME”, mimeo, MIFIC, diciembre.
- Narváez, E. y M.D. Parrilli, (2000), *El mercado nacional de muebles*, Nicamueble-Nitlapán, Managua, Nicaragua, agosto.
- Parrilli, M.D. (1999), “Apostando a un nuevo actor del desarrollo: las Pyme industriales en Nicaragua”, *Encuentro*, UCA, Vol. 50, año XXXI, diciembre, Managua, Nicaragua.
- \_\_\_\_\_ (1998), *Las PYME industriales en Nicaragua*, CEPAL, Santiago de Chile.

- \_\_\_\_\_ (1998), “Competencia destructiva hacia dentro versus competencia constructiva hacia fuera”, *Encuentro*, UCA, Vol. 47, año XXX, diciembre, Managua, Nicaragua.
- Pyke, F. y W. Sengenberger (1991), *Industrial districts and local economic regeneration*, ILO, Geneva.
- Rodríguez, G. (1999), “Una estrategia de políticas para las MIPYME”, mimeo, MIFIC, Managua, Nicaragua.
- Reichmuth, M. (1999), *Oferta de servicios no financieros para las MIPYME en Nicaragua*, Swiss Contact/GTZ, Managua, Nicaragua.
- Schmitz, H. (1992), “On the clustering of small firms”, *IDS Bulletin*, Vol. 23.



A inicios del siglo XXI, la función y el potencial de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME) se han convertido en temas de relevante interés que suscitan no sólo un debate conceptual sino también propuestas respecto de su implementación política. Experiencias internacionales, los efectos de la apertura comercial en el nivel de empresa, particularmente en aquellas de menor tamaño, así como su integración al proceso de globalización, han sido algunos de los asuntos examinados. Ahora bien, desde ópticas que van mucho más allá de lo estrictamente económico, se han abordado diversas cuestiones en torno al desarrollo territorial y políticas locales, la evolución de agrupamientos o *clusters*, e incluso el combate a la pobreza, entre otras.

En este libro se pretende alcanzar tres objetivos. El primero, examinar el debate actual sobre la competitividad y su relevancia en el caso de las MIPYME. El segundo, presentar las condiciones actuales de las MIPYME en Centroamérica, basándose principalmente en los estudios elaborados sobre El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. El tercero, exponer líneas de acción y políticas orientadas hacia las MIPYME para Centroamérica en su conjunto.